Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/4560

08. 05. 96

Sachgebiet 11

Zwischenbericht

der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages

Empfehlungen für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag und zu den wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages

gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages vom 29. Juni 1995
– Drucksache 13/1803 –

Inhaltsverzeichnis

Seite

Zusammenfassung der Empfehlungen 4

I. Einsetzung, Auftrag und Vorgehen der Reformkommission 4

A. Vorgeschichte, Einsetzung, Konstituierung 4

B. Auftrag 5

C. Zusammensetzung 6

1. Mitglieder 6
2. Vorsitzende 6
3. Obleute 6

D. Organisatorische und administrative Begleitung 7

1. Beauftragte der Bundesregierung und Vertreter des Bundesrates . 7
2. Benannte Mitarbeiter der Fraktionen und der Gruppe 7
3. Sekretariat der Reformkommission 7

E. Arbeitsweise und Verfahren 7

1. Rechts- und Verfahrensgrundlagen 7
2. Termine für die Arbeit der Reformkommission 7

F. Bisherige Arbeit der Reformkommission 7

1. Sitzungen 7
2. Rechtsgutachten 8
3. Öffentliche Anhörung 8
4. Information der Länder über die Arbeit der Reformkommission ... 8

G. Verfahren anderer Stellen zur Wahlkreiseinteilung und zum Wahlrecht ... 9

II. Empfehlungen der Reformkommission für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag ... 10

A. Zuschnitt der Wahlkreise 10

1. Neuabgrenzung von Wahlkreisen 10
2. Unterbleiben weiterer Neuabgrenzungen von Wahlkreisen 11

a) Wahlkreise mit Abweichungen der Bevölkerung von 25 bis 33⅓ v. H. vom Bevölkerungsdurchschnitt der Wahlkreise 11

b) Nichtberücksichtigung minderjähriger Deutscher bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen 13

c) Wahlkreiszuschnitt und Probleme der großflächigen Wahlkreise 14

B. Verteilung der Wahlkreise auf die Länder 14

1. Vorschlag 14

a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlkreisverteilung und Vorschlag der Wahlkreiskommission 14

b) Gründe für den Vorschlag der Reformkommission 15

(1) Besonderheit des Sachverhalts 15

Seite

(2) Maßstab für die verfassungsrechtliche Bewertung des Sachverhalts 15

(3) Kontinuität und Gefahr von Funktionsstörungen für das politische System 16

(4) Abwägung 18

c) Notwendigkeit einer gesetzlichen Verfestigung des Verkleinerungsbeschlusses in der 13. Wahlperiode 18

d) Abweichende Ansichten 19

2. Andere Möglichkeiten 19

a) Kompensation von Überhangmandaten 19

b) Eingeschränkte Korrektur der Wahlkreisverteilung 20

C. Überhangmandate 20

1. Verfassungsrechtliche Kritik an den Überhangmandaten 20

2. Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate 21

3. Keine Notwendigkeit eines anderweitigen Ausgleichs 22

D. Grundmandatsklausel 22

1. Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen 22

2. Ermessen des Gesetzgebers 24

3. Verfassungspolitische Aspekte 25

4. Alternativen 25

Anhang

1. Verzeichnis der Kommissions-Protokolle 27

2. Verzeichnis der Kommissions-Drucksachen 28

3. Verzeichnis der Kommissions-Materialien 29

Zwischenbericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages

Zusammenfassung der Empfehlungen

Zuschnitt der Wahlkreise

Wahlkreise, deren Bevölkerung um mehr als 33⅓ v. H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nach oben oder unten abweicht oder bei denen eine solche Abweichung bis zur Wahl zum 14. Deutschen Bundestag zu erwarten ist, werden neu abgegrenzt. Im übrigen findet keine Neuabgrenzung der Wahlkreise statt, soweit sie sich nicht als Folgeänderung aus den hier aufgeführten Neuabgrenzungen ergibt.

Danach sind neu abzugrenzen die Wahlkreise 93 (Gelsenkirchen I), 112 (Herne), 153 (Montabaur), 171 (Heilbronn), 176 (Karlsruhe-Land), 177 (Rastatt), 200 (Freising) und 239 (Augsburg-Land).

Zu prüfen bleibt, ob die Bevölkerungsentwicklung darüber hinaus einen Neuzuschnitt der Wahlkreise 8 (Segeberg – Stormarn-Nord), 51 (Bremen-West) und 199 (Altötting) notwendig macht.

Verteilung der Wahlkreise auf die Länder

Die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder wird nicht geändert.

Gemeinsam mit den für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erforderlichen Änderungen des Bundeswahlrechts werden die wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an gesetzlich verankert, insbesondere die künftige Zahl der Abgeordneten.

(Die Reformkommission wird ihre Empfehlungen zu diesen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages wesentlichen Regelungen in einem Ergänzungsbericht unverzüglich nachreichen.)

Überhangmandate

Die Bestimmungen des § 6 Abs. 5 und des § 7 Abs. 3 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes, die die Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze des Deutschen Bundestages durch Überhangmandate ermöglichen, bleiben für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag unverändert.

Grundmandatsklausel

Die Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 Satz 1, zweite Alternative des Bundeswahlgesetzes bleibt für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag unberührt.

I. Einsetzung, Auftrag und Vorgehen der Reformkommission

A. Vorgeschichte, Einsetzung, Konstituierung

Die Kommission des Ältestenrates für die Rechtsstellung der Abgeordneten legte dem Ältestenrat am 16. Juni 1995 nach langwierigen Beratungen ein umfassendes Paket von Empfehlungen für eine Parlamentsreform vor. Diese als Einheit verstandene Parlamentsreform umfaßt die Bereiche Verbesserung der Struktur und Darstellung der parlamentarischen Arbeit, Verkleinerung des Parlaments, Verlängerung der Wahlperiode (zurückgestellt) und Rechtsstellung der Abgeordneten in bezug auf ihre finanzielle Ausstattung.

Bundestags-Drucksache 13/1803, Anlagen 1 und 2.

Der Ältestenrat beriet dies Empfehlungspaket am 22. Juni 1995 und legte dem Deutschen Bundestag eine Beschlußempfehlung dazu vor, die der Deutsche Bundestag in seiner 47. Sitzung am 29. Juni 1995 unverändert annahm.

Bundestags-Drucksache 13/1803; Stenographischer Bericht der 47. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 3866 D.

Der Deutsche Bundestag beschloß damit in bezug auf die Verkleinerung unter anderem:

„1. Der Deutsche Bundestag wird mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an auf unter 600 Abgeordnete verkleinert (heutiger Stand minus höchstens bis 100 Abgeordnete).

2. Zur künftigen Größe des Parlaments wird die Präsidentin beauftragt, im Einvernehmen mit den Fraktionen unverzüglich eine Kommission einzusetzen, die sich mehrheitlich aus Abgeordneten und weiteren Sachverständigen, einschließlich solchen mit eigener parlamentarischer Erfahrung, zusammensetzt.

...

4. Der 13. Deutsche Bundestag trifft die zur Umsetzung einer Verkleinerung des Parlaments notwendigen Entscheidungen noch in der laufenden Wahlperiode mit Wirkung für die 15. Wahlperiode."

Unter dem 20. September 1995 unterrichtete die Präsidentin des Deutschen Bundestages den Deutschen Bundestag über die Einsetzung der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages und deren personelle Zusammensetzung.

Bundestags-Drucksache 13/2370.

Der Deutsche Bundestag nahm die Unterrichtung in seiner 55. Sitzung am 21. September 1995 zustimmend zur Kenntnis. Er begrüßte zugleich gemäß einer Beschlußempfehlung des Auschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung die bereits eingeleiteten Maßnahmen zur Umsetzung des Beschlusses zur Verkleinerung des Deutschen Bundestages und sprach die Erwartung der konsequenten Weiterverfolgung des Ziels einer Verkleinerung mit Wirkung für die 15. Wahlperiode aus. Ein Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fand keine Mehrheit. Er zielte darauf ab, die Reformkommission zusätzlich mit der Aufgabe zu betrauen, Vorschläge zur nachhaltigen Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der Abgeordneten sowie zur effizienteren Gestaltung der Beratungs- und Arbeitsabläufe vorzulegen.

Der Deutsche Bundestag bestimmte auf Vorschlag der Fraktionen den Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages, Hans-Ulrich Klose, zum Vorsitzenden der Reformkommission.

Bundestags-Drucksachen 13/2342, 13/2369; Stenographischer Bericht der 55. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 4635 C.

Die Konstituierung der Reformkommission durch den Vorsitzenden erfolgte am 9. Oktober 1995.

B. Auftrag

Zu den Aufgaben der Reformkommission führt der genannte Beschluß des Deutschen Bundestages vom 29. Juni 1995 aus:

„Die Kommission soll eine Stellungnahme erarbeiten zu allen im Zusammenhang mit einer Verkleinerung des Parlaments entscheidungserheblichen Fragen, wie insbesondere die des Neuzuschnitts der Wahlkreise. Dabei ist neben der Bevölkerungszahl auch die räumliche Ausdehnung der Wahlkreise in die Betrachtung miteinzubeziehen. Verbindliche Grundlage der Arbeit der Kommission ist die Beibehaltung des geltenden Wahlrechts, d. h. einer personalisierten Verhältniswahl mit Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten. Zum Prüfungsauftrag der Kommission gehört auch, inwieweit mit der Aussetzung von Anpassungsgeboten verfassungsrechtlicher Regelungsbedarf bereits für die 14. Wahlperiode besteht (insbesondere § 6 Abs. 5, § 6 Abs. 6 Satz 1 zweiter Halbsatz und § 7 Abs. 3 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes)."

Darüber hinaus beschloß der Deutsche Bundestag am 30. November 1995 gemäß der Beschlußempfehlung des Wahlprüfungsausschusses, die Reformkommission zu beauftragen,

„die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes zur

a. 5 %-Klausel (§ 6 Abs. 6 Satz 1 erste Alternative BWG),

b. Grundmandateklausel (§ 6 Abs. 6 Satz 1 zweite Alternative BWG) und zur

c. Überhangmandateregelung (§ 6 Abs. 5 in Verbindung mit § 7 Abs. 3 BWG)

zu überprüfen und gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vorzulegen."

Bundestags-Drucksache 13/2800; Stenographischer Bericht der 74. Sitzung des Deutschen Bundestages, S. 6562 A.

C. Zusammensetzung

1. Mitglieder

Die Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages setzt sich wie folgt zusammen:

Mitglieder	*Stellvertretende Mitglieder*
CDU/CSU	
Otto Hauser (Esslingen)	Ulrich Adam
Herbert Lattmann	Dietrich Austermann
Erwin Marschewski	Brigitte Baumeister (bis 26. Oktober 1995)
Dr. Gero Pfennig (bis 14. März 1996)	Joachim Hörster
Gerhard Scheu	Michael Jung (Limburg) (bis 26. Oktober 1995)
Andreas Schmidt (Mülheim)	Dr. Klaus W. Lippold (bis 27. Oktober 1995)
Dr.-Ing. Joachim Schmidt (Halsbrücke)	Eduard Oswald
Diethard Schütze (Berlin) (ab 15. März 1996)	Norbert Otto (Erfurt)
Clemens Schwalbe	Dr. Dieter Schulte (Schwäbisch-Gmünd) (ab 27. Oktober 1995)
	Dr. Rita Süssmuth
SPD	
Marion Caspers-Merk	Hans Joachim Hacker
Lothar Ibrügger	Renate Jäger
Susanne Kastner	Horst Kubatschka
Hans-Ulrich Klose	Brigitte Lange
Dr. Uwe Küster	Dr. Peter Struck
Wilhelm Schmidt (Salzgitter)	Dieter Wiefelspütz
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	
Gerald Häfner	Dr. Antje Vollmer
F.D.P.	
Dr. Max Stadler	Jörg van Essen
PDS	
Dr. Dagmar Enkelmann	Manfred Müller (Berlin)

Sachverständige Mitglieder

Dr. h. c. Helmuth Becker, Vizepräsident des Deutschen Bundestages a. D.
Reinhard Bütikofer, Mitglied des Landtages von Baden-Württemberg
Gerlinde Hämmerle, Regierungspräsidentin von Karlsruhe
Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes
Eckart Hohmann, Präsident des Statistischen Landesamtes Hessen
Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam
Theo Magin, Bürgermeister a. D.
Prof. Dr. Dr. Detlef Merten, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer
Dr. Harald Pätzolt, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im PDS-Parteivorstand
Volker Pawlitzki, Direktor des Statistischen Landesamtes Mecklenburg-Vorpommern
Wilhelm Rawe, Parlamentarischer Staatssekretär a. D.
Dr. Hans-Jochen Vogel
Dr. h. c. Torsten Wolfgramm, Parlamentarischer Staatssekretär a. D.
Dr. Friedrich Zimmermann, Bundesminister a. D.

2. Vorsitzende

Vizepräsident Hans-Ulrich Klose wurde am 21. September 1995 vom Deutschen Bundestag zum Vorsitzenden und der Abgeordnete Gerhard Scheu in der 2. Sitzung der Reformkommission am 6. November 1995 von der Reformkommission zum stellvertretenden Vorsitzenden bestimmt.

3. Obleute

Als Obleute benannten die Fraktionen und die Gruppe:

- Abg. Andreas Schmidt (Mülheim) für die Fraktion der CDU/CSU,
- Abg. Wilhelm Schmidt (Salzgitter) für die Fraktion der SPD,
- Abg. Gerald Häfner für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN,
- Abg. Dr. Max Stadler für die Fraktion der F.D.P. und
- Abg. Dr. Dagmar Enkelmann für die Gruppe der PDS.

D. Organisatorische und administrative Begleitung

1. Beauftragte der Bundesregierung und Vertreter des Bundesrates

Die Arbeit der Reformkommission begleiten Ministerialrätin Rogall-Grothe als für das Wahlrecht zuständige Unterabteilungsleiterin und Regierungsdirektor Weigl als zuständiger Referatsleiter im Bundesministerium des Innern. Von seiten des Bundeskanzleramtes hat Ministerialrat Hammerl an den Sitzungen teilgenommen.

Darüber hinaus haben regelmäßig Vertreter der Landesvertretungen an den Sitzungen teilgenommen.

2. Benannte Mitarbeiter der Fraktionen und der Gruppe

Die Reformkommission ist übereingekommen, entsprechend der durch die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages eingeräumten Möglichkeit zu ihren Sitzungen die Teilnahme je eines Mitarbeiters jeder Fraktion und der Gruppe zuzulassen. Von dieser Möglichkeit haben bislang Gebrauch gemacht:

- Andreas Kamp für die Fraktion der CDU/CSU,
- Erhard Kathmann für die Fraktion der SPD,
- Christoph Külpmann für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

3. Sekretariat der Reformkommission

Die Leitung des Sekretariats wird durch den Unterabteilungsleiter 2. Wissenschaftlicher Fachdienst, Ministerialdirigent Bernd Fitschen, wahrgenommen. Als weitere Mitarbeiter des höheren Dienstes sind Ministerialrat Werner Braun – neben seiner Funktion als Leiter des Referats Entschädigung von Abgeordneten – und Oberregierungsrat Winfried Holz im Sekretariat tätig.

Weiterhin gehören oder gehörten dem Sekretariat an: Verwaltungsangestellter Henno Groell (bis 31. Januar 1996), Oberamtsrätin Ursula Klaus (ab 2. Januar 1996 halbtags), Regierungsoberinspektorin Gabriele Schupp (vom 2. Januar 1996 bis 31. März 1996 halbtags), Verwaltungsangestellte Manuela Seghaier sowie Frau Edith Schmitz-Friedhofen als externe Mitarbeiterin.

E. Arbeitsweise und Verfahren

1. Rechts- und Verfahrensgrundlagen

Die Reformkommission ist, da die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ein Gremium wie die Reformkommission nicht kennt, dies Gremium einer Enquete-Kommission aber am nächsten kommt, übereingekommen, die für Enquete-Kommissionen geltenden Regelungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages entsprechend anzuwenden. Alle Unterlagen, die Gegenstand ihrer Beratungen sind oder werden können, sowie von der Reformkommission erstellte Papiere zur Sacharbeit werden als Kommissions-Drucksachen bezeichnet. Als Kommissions-Materialien werden alle sonstigen die Beratungsinhalte betreffenden Informationen klassifiziert. Verzeichnisse der Kommissions-Drucksachen und -Materialien sowie der Protokolle befinden sich im Anhang zu diesem Bericht.

2. Termine für die Arbeit der Reformkommission

Der Beschluß des Deutschen Bundestages sieht als Termin für den abschließenden Bericht der Reformkommission das Frühjahr 1997 vor. Dieser Zeitpunkt ergibt sich aus der Notwendigkeit einer zeitgerechten Umsetzung des Reformvorhabens noch durch den 13. Deutschen Bundestag mit Wirkung für die 15. Wahlperiode.

Vorab ist jedoch bereits über die Ergebnisse der Prüfungen für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag zu berichten. Dabei geht es um die Frage, ob die in Artikel 38 GG festgeschriebenen Wahlrechtsgrundsätze Änderungen des materiellen Wahlrechts sowie der Abgrenzung der Wahlkreise und ihrer Verteilung auf die Länder bereits für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erfordern. Beim materiellen Wahlrecht ist insoweit besonders ein möglicher Regelungsbedarf im Hinblick auf die Frage der Überhangmandate und die Grundmandatsklausel (§ 6 Abs. 5, § 6 Abs. 6 Satz 1 zweite Alternative BWG) zu untersuchen.

Der vorliegende Zwischenbericht, der auf die genannten Themenkreise eingeht, war bereits zum derzeitigen Zeitpunkt zu erstatten, damit Änderungen des Wahlrechts noch vor der parlamentarischen Sommerpause 1996 eingeleitet und spätestens im September 1996 abgeschlossen werden können. Dies ist bezüglich der Wahlkreiseinteilung notwendig. Die Wahlkreise für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag sollen am 11. Oktober 1996 feststehen; ab diesem Tag ist nach § 21 Abs. 3 BWG die Wahl der Vertreter für die Vertreterversammlung möglich.

Die Reformkommission beabsichtigt, noch vor der Sommerpause 1996 einen Ergänzungsbericht zum Zwischenbericht vorzulegen, der Empfehlungen zur Verminderung der Zahl der Mitglieder des Deutschen Bundestages ab der 15. Wahlperiode und zu den Kriterien der Wahlkreiseinteilung und -verteilung für die 15. Bundestagswahl enthält. Diese Materien sollen im Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes für die 14. Bundestagswahl mitgeregelt werden, um den Verkleinerungsbeschluß des Deutschen Bundestages schon jetzt gesetzlich zu verfestigen.

F. Bisherige Arbeit der Reformkommission

1. Sitzungen

Die Reformkommission führte bislang sieben Sitzungen durch, davon eine öffentliche Anhörung. Die Beschlußfassung über den vorliegenden Bericht erfolgte in der 7. Sitzung am 23. April 1996.

2. Rechtsgutachten

Hinsichtlich der für die 14. Wahlperiode relevanten verfassungsrechtlichen Fragen ist die Reformkommission in ihrer 2. Sitzung übereingekommen, Aufträge für gutachtliche Stellungnahmen für die im folgenden beschriebenen Themenkreise zu vergeben:

„Der Deutsche Bundestag hat beschlossen, die Zahl seiner Mitglieder mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an bei Beibehaltung der personalisierten Verhältniswahl mit Parität zwischen Direkt- und Listenmandaten auf unter 600 Abgeordnete (heutiger Stand 672 minus höchstens 100 Abgeordnete) zu verringern. Dies macht einen Neuzuschnitt der Wahlkreise für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag erforderlich. Vor diesem Hintergrund soll eine Veränderung der Wahlkreise für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag auf das verfassungsrechtlich unbedingt notwendige Maß beschränkt bleiben. Die Einzelheiten ergeben sich aus der Bundestags-Drucksache 13/1803.

1. Ist dazu eine Änderung des gegenwärtigen Wahlrechts erforderlich oder kann wegen der besonderen Umstände (Einmaligkeit im Hinblick auf die einschneidenden Veränderungen der Wahlkreise für die 15. Wahlperiode) von einer solchen Änderung abgesehen werden?

   Könnte es unter Berücksichtigung der Veränderung der Wahlkreise für die 15. Wahlperiode beispielsweise auch ausreichen, bei Bundesländern mit ganzzahligen Wahlkreisüberschüssen die Zahl der Wahlkreise um jeweils einen zu verringern?

2. Machen die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze eine Angleichung der Wahlkreisgröße bei einer Abweichung der Bevölkerungszahl des Wahlkreises um mehr als 33⅓ v. H. der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise zwingend erforderlich?

   Ist auch bei einer Abweichung um weniger als 33⅓ v. H. eine Angleichung verfassungsrechtlich geboten? Wenn ja, ab welcher Abweichung ist dies der Fall?

3. Erlauben die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze bei der räumlicher Abgrenzung der Wahlkreise auch die Berücksichtigung ihrer flächenmäßigen Ausdehnung neben der Einwohnerzahl?

4. Steht die sogenannte Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 Satz 1, 2. Alternative des Bundeswahlgesetzes (BWG) mit den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen in Einklang oder ist sie sogar verfassungsrechtlich geboten?

5. Ist das Auftreten von sogenannten Überhangmandaten aufgrund der Regelung des § 6 Abs. 5 BWG bzw. dieser Vorschrift in Verbindung mit § 7 Abs. 3 Satz 2 BWG mit den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen zu vereinbaren?

   Welche verfassungsrechtlich zulässigen Regelungen zur Vermeidung oder zur Kompensation von Überhangmandaten kommen in Betracht?

   Erlaubt die Verfassung, daß die Zahl der Überhangmandate infolge der Beschränkung der Wahlkreisangleichung auf das verfassungsrechtlich Gebotene über die Zahl der Überhangmandate aufgrund des Ergebnisses der Bundestagswahl 1994 steigt?"

Als Gutachter wurden bestellt:

- Prof. Dr. Markus Heintzen, Martin Luther-Universität Wittenberg/Halle, sowie
- Prof. Dr. Wolfgang Löwer, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Auf Antrag der Gruppe der PDS hat die Reformkommission beschlossen, Prof. Dr. Norman Paech, Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, mit der Erstellung eines Einzelgutachtens zur Frage 4 (Grundmandatsklausel) des genannten Katalogs zu beauftragen.

3. Öffentliche Anhörung

Die Reformkommission hat gemäß dem in der 3. Sitzung am 4. Dezember 1995 gefaßten Beschluß am 28. Februar 1996 eine ganztägige öffentliche Anhörung durchgeführt. An der Anhörung haben die Sachverständigen

- Prof. Dr. Peter Badura, Ludwig-Maximilians-Universität München,
- Prof. Dr. Brun-Otto Bryde, Justus-Liebig-Universität Gießen,
- Prof. Dr. Wolfgang Knies, Universität des Saarlandes, Saarbrücken,
- Prof. Dr. Ernst-Gottfried Mahrenholz, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts a. D., Karlsruhe,
- Prof. Dr. Günther Püttner, Eberhard-Karls-Universität Tübingen,
- Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover,

sowie die als Gutachter bestellten Professoren Dr. Heintzen und Dr. Löwer teilgenommen. Gegenstand der öffentlichen Anhörung war der Fragenkatalog, der auch den Gutachten zugrunde lag (siehe I. F. 2).

4. Information der Länder über die Arbeit der Reformkommission

Die Reformkommission ist übereingekommen, die Länder zeitnah über ihre Arbeit zu unterrichten. Dazu wurde der Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz angeboten, Ansprechpartner in den Ländern zu benennen. Dies ist inzwischen weitgehend geschehen.

Ebenfalls hat die Reformkommission beschlossen, von Zeit zu Zeit Gespräche mit den Bevollmächtigten der Länder beim Bund über die Arbeit der Reformkommission zu führen. Ein erstes Gespräch hat am 6. März 1996 stattgefunden.

G. Verfahren anderer Stellen zur Wahlkreiseinteilung und zum Wahlrecht

Mit der Frage der Wahlkreiseinteilung beschäftigt sich ebenfalls die vom Bundespräsidenten gemäß § 3 BWG eingesetzte Wahlkreiskommission. Sie hat den gesetzlichen Auftrag zu prüfen, welche Änderungen der Wahlkreiseinteilung sie im Hinblick auf die Änderungen der Bevölkerungszahlen im Wahlgebiet für erforderlich hält. Sie hat dabei die in § 3 Abs. 2 BWG genannten Grundsätze zu beachten. Den Bericht der Wahlkreiskommission für die 13. Wahlperiode leitete das Bundesministerium des Innern dem Deutschen Bundestag unter dem 13. Februar 1996 zu.

Bundestags-Drucksache 13/3804.

Beim Bundesverfassungsgericht sind aufgrund eines Normenkontrollantrages Niedersachsens sowie von Beschwerden gegen Wahlprüfungsentscheidungen des Deutschen Bundestages Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandateregelung und der Grundmandatsklausel anhängig. Die Entscheidungen des Gerichts sind voraussichtlich noch im laufenden Jahr zu erwarten.

II. Empfehlungen der Reformkommission für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag

A. Zuschnitt der Wahlkreise

Empfehlung der Reformkommission

Wahlkreise, deren Bevölkerung um mehr als 33⅓ v. H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nach oben oder unten abweicht oder bei denen eine solche Abweichung bis zur Wahl zum 14. Deutschen Bundestag zu erwarten ist, werden neu abgegrenzt. Im übrigen findet keine Neuabgrenzung der Wahlkreise statt, soweit sie sich nicht als Folgeänderung aus den hier aufgeführten Neuabgrenzungen ergibt.

Danach sind neu abzugrenzen die Wahlkreise 93 (Gelsenkirchen I), 112 (Herne), 153 (Montabaur), 171 (Heilbronn), 176 (Karlsruhe-Land), 177 (Rastatt), 200 (Freising) und 239 (Augsburg-Land).

Zu prüfen bleibt, ob die Bevölkerungsentwicklung darüber hinaus einen Neuzuschnitt der Wahlkreise 8 (Segeberg – Stormarn-Nord), 51 (Bremen-West) und 199 (Altötting) notwendig macht.

1. Neuabgrenzung von Wahlkreisen

Die Reformkommission empfiehlt einhellig, diejenigen Wahlkreise neu abzugrenzen, deren Bevölkerung um mehr als 33⅓ v. H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise nach oben oder unten abweicht oder bei denen eine solche Abweichung bis zur Wahl zum 14. Deutschen Bundestag zu erwarten ist.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 BWG hat die Wahlkreiskommission bei ihren Vorschlägen u.a. den Grundsatz zu beachten, daß bei Abweichung der Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von mehr als 33⅓ v. H. von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise eine Neuabgrenzung des Wahlkreises vorzunehmen ist. Diese Norm bindet zwar ihrem Wortlaut nach nur die Wahlkreiskommission, nicht auch den Gesetzgeber. Sie beschreibt aber nach in Rechtsprechung und Wissenschaft unbestrittener Auffassung die verfassungsrechtlich äußerste Grenze zulässiger Abweichungen der Bevölkerungszahl in den Wahlkreisen. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verlangt an sich Wahlkreise mit gleicher Bevölkerungszahl. Diese Idealforderung läßt sich jedoch aus verschiedenen tatsächlichen Gründen nur unvollkommen verwirklichen. Wegen dieser aus der Natur der Sache begründeten Schwierigkeiten muß der Gesetzgeber Abweichungen der Bevölkerung in den Wahlkreisen vom Durchschnitt zulassen, sie aber zugleich begrenzen. Die im Bundeswahlgesetz gezogene Grenze von 33⅓ v. H. wird angesichts dieser Sachlage als äußerste noch verfassungskonforme Begrenzung anerkannt.

> Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 16, 130 (141); Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 38ff.; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 43ff.; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 11f.; Bryde, ebd., S. 13; Knies, ebd., S. 14; Mahrenholz, ebd., S. 17; Püttner, ebd., S. 18; Schneider, ebd., S. 20.

Die Reformkommission schließt sich dieser Auffassung an.

Maßgeblicher Zeitpunkt für die Frage, ob die Bevölkerung eines Wahlkreises die genannte Toleranzgrenze überschreitet, ist der Wahltag. Dies folgt aus der Natur der Sache und wird auch vom Bundesverfassungsgericht so gesehen. Wenn es darauf abstellt, ob die Verfassungswidrigkeit einer Wahlkreiseinteilung vorhersehbar gewesen sei, dann kann es nur die Vorhersehbarkeit im Hinblick auf den Tag der Wahl meinen.

> Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 16, 130 (141 ff); ebenso Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 45f.

Damit wird eine Prognose der Bevölkerungsentwicklung bis zum Wahltag notwendig.

Die Reformkommission legt ihrer Prognose die jüngsten verfügbaren Daten, die im Bericht der Wahlkreiskommission vom 17. Januar 1996 enthalten sind, sowie ergänzende Angaben des Statistischen Bundesamtes zugrunde. Danach überschreitet die Bevölkerung der Wahlkreise 177 (Rastatt), 200 (Freising) und 239 (Augsburg-Land) die Toleranzgrenze von 33⅓ v. H. beträchtlich.

> Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 29.

Nach einer Mitteilung des Präsidenten des Statistischen Bundesamtes in der Sitzung der Reformkommission am 6. November 1995 ist insoweit keine Trendwende erkennbar.

Die Länder Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg gingen – so der Präsident des Statistischen Bundesamtes in der Sitzung der Reformkommission am 11. März 1996 – davon aus, daß in den Wahlkreisen 93 (Gelsenkirchen I), 112 (Herne), 171 (Heilbronn) und 176 (Karlsruhe-Land) bis zum Wahltag ebenfalls die Toleranzgrenze überschritten werden wird. Auskünfte zur Bevölkerungsentwicklung seien auch von den Ländern Schleswig-Holstein, Bremen, Rheinland-Pfalz und Bayern für die Wahlkreise 8 (Segeberg – Stormarn-Nord), 51 (Bremen-West), 153 (Montabaur) und 199 (Altötting) erbeten worden, lägen aber noch nicht vor. Zwischenzeitlich hat auch Rheinland-Pfalz dem Bundesministerium des Innern

mitgeteilt, es sei zu erwarten, daß die Bevölkerungszahl des Wahlkreises 153 (Montabaur) bis zum Jahre 1998 die 33⅓ v. H.-Grenze überschreiten werde.

2. Unterbleiben weiterer Neuabgrenzungen von Wahlkreisen

Die Reformkommission empfiehlt im Ergebnis ebenfalls einhellig, von weiteren Neuabgrenzungen von Wahlkreisen abzusehen, soweit sie sich nicht als Folgeänderungen aus den vorgeschlagenen Neuabgrenzungen ergeben.

a) Wahlkreise mit Abweichungen der Bevölkerung von 25 bis 33⅓ v. H. vom Bevölkerungsdurchschnitt der Wahlkreise

Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 BWG hat die Wahlkreiskommission bei ihren Vorschlägen zur Wahlkreiseinteilung über die genannte Toleranzgrenze von 33⅓ v. H. hinaus zu beachten, daß die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise um nicht mehr als 25 v. H. nach oben oder unten abweichen soll. Diese Voraussetzung besteht nach den zur Zeit verfügbaren Ergebnissen der Bevölkerungsfortschreibung zum 31. Dezember 1994 gegenwärtig bei 35 Wahlkreisen. Die Wahlkreiskommission schlägt gemäß ihrem gesetzlichen Auftrag bei 27 von ihnen Neuabgrenzungen vor.

Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 7.

Die Reformkommission empfiehlt demgegenüber, von einer Neuabgrenzung dieser Wahlkreise abzusehen, soweit nicht davon ausgegangen werden muß, daß sie bis zur Wahl zum 14. Deutschen Bundestag die Grenze von 33⅓ v. H. überschreiten werden (vgl. dazu oben II. A. 1). Die Abweichung ihrer Empfehlung vom Vorschlag der Wahlkreiskommission ergibt sich aus dem unterschiedlichen Auftrag beider Gremien. Die Wahlkreiskommission hat dem genannten gesetzlichen Auftrag zu folgen, soll also im Regelfall bei diesen Wahlkreisen einen Neuzuschnitt vorschlagen. Der Reformkommission ist dagegen zu der hier anstehenden Frage aufgetragen, vor dem Hintergrund der vom Deutschen Bundestag bereits beschlossenen Verkleinerung des Parlaments ab der 15. Wahlperiode um zwischen 74 und 100 Abgeordnete und des damit verbundenen Wegfalls von zwischen 29 und 42 der gegenwärtig 328 Wahlkreise zu prüfen, inwieweit ein Neuzuschnitt der Wahlkreise für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag vermieden werden kann.

Diesem Prüfungsauftrag der Reformkommission liegen im wesentlichen die folgenden Erwägungen zugrunde:

Die ersatzlose Streichung von zwischen 29 und 42 Wahlkreisen für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag wird zu einem Neuzuschnitt fast aller verbleibenden Wahlkreise führen. Als Folge müssen die mit den Wahlen befaßten staatlichen Stellen und vor allem auch die Organe der Parteien umstrukturiert werden. Alle Erfahrungen lehren, daß dies einen außerordentlichen Aufwand verursachen wird. Angesichts dieser Tatsachen erscheint es nicht vertretbar und auch nicht vermittelbar, nur vier Jahre vor dieser grundlegenden Umstrukturierung bereits weitgehende Änderungen in den vorhandenen Strukturen vorzunehmen, die dann nur bis zur nächsten Wahl Bestand haben. Dazu würden beispielsweise die Vorschläge der Wahlkreiskommission führen. Die darin vorgesehenen Maßnahmen, die Umverteilung von acht Wahlkreisen zwischen den Ländern und der Neuzuschnitt von 30 Wahlkreisen, würden Änderungen bei insgesamt 138 der 328 Wahlkreise zur Folge haben.

Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 31, Anlage 5.

Die von der Reformkommission zu beantwortende Frage lautet dementsprechend, ob für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag Wahlkreise zwingend neu abgegrenzt werden müssen, weil ihre Bevölkerung um zwischen 25 und 33⅓ v. H. vom Bevölkerungsdurchschnitt abweicht. Die Reformkommission verneint sie.

Sowohl einfachgesetzlich wie auch verfassungsrechtlich besteht kein absoluter Zwang, Wahlkreise neu zu schneiden, deren Bevölkerungsungleichgewicht sich innerhalb der genannten Marge bewegt. Neuabgrenzungen müssen, wie oben dargelegt, erst ab der Grenze von 33⅓ v. H. erfolgen.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 61; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 53.

Der Gesetzgeber ist nach einmütiger Auffassung der von der Reformkommission befragten Gutachter und Sachverständigen aber auch nicht völlig frei in der Entscheidung über eine Neuabgrenzung dieser Wahlkreise. Die Verfassung setzt ihm insoweit Grenzen. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, dessen Bedeutung für die Wahlkreisgröße das Bundesverfassungsgericht besonders in seiner Rechtsprechung zu den Überhangmandaten herausgearbeitet hat, und die von den meisten der von der Reformkommission befragten Gutachter und Sachverständigen als ebenso bedeutsam herausgestellten Grundsätze der Chancengleichheit der Wahlbewerber sowie der gleichen Repräsentation der Wähler im Deutschen Bundestag durch ihre Abgeordneten erfordern annähernd gleiche Wahlkreise. Soll von diesen Gleichheitsgeboten in erheblicherem Umfang abgewichen werden, so bedarf dies nach allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen einer Abwägung zwischen dem Gleichheitsgebot und den für eine Abweichung sprechenden Gründen. Dabei wird, von wenigen Ausnahmen abgesehen,

Mahrenholz, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 17, 25; Schneider, ebd., S. 20, 48 (sie fordern geringere Grenzwerte),

die typisierende Entscheidung des Gesetzgebers als zulässige Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze angesehen, Bevölkerungsabweichungen in den einzelnen Wahlkreisen vom Bevölkerungsdurchschnitt der Wahlkreise von bis zu 25 v. H. als unbeachtlich, von 25 bis zu 33⅓ v. H. als

grundsätzlich korrekturbedürftig und von über 33⅓ v. H. als unzulässig anzusehen. Konkret heißt dies nach Auffassung der Gutachter und Sachverständigen, daß zwar Korrekturen von Wahlkreisen unterbleiben können, deren Bevölkerungsungleichgewicht in der Marge von 25 bis 33⅓ v. H. liegt, daß dies dann aber einer Rechtfertigung bedarf. Die Rechtfertigungslast steigt mit der Annäherung an den zulässigen Grenzwert von 33⅓ v. H.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 25ff., 35, 61; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 30ff., 52ff.; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 12, 46; Knies, ebd., S. 15; Mahrenholz, ebd., S. 47; Püttner, ebd., S. 18f.

Dabei wird mehrfach eine Einzelfallbegründung für jeden unterbliebenen Neuzuschnitt eines in der genannten Marge liegenden Wahlkreises gefordert.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 54; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 46.

Dies vermag wenigstens dann nicht zu überzeugen, wenn Rechtfertigungsgründe vorliegen, die gleichermaßen für eine Gruppe von Wahlkreisen oder für alle Wahlkreise zutreffen, in denen eine Anpassung unterbleiben soll.

Nach den genannten Kriterien erscheint es gerechtfertigt, für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag einen Neuzuschnitt derjenigen Wahlkreise zu unterlassen, deren Bevölkerungszahl nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise um zwischen 25 und 33⅓ v. H. abweicht. Diese Unterlassung findet ihre Rechtfertigung in technischen Schwierigkeiten der Neuabgrenzung, in dem Gesichtspunkt der Kontinuität und – damit zusammenhängend – in dem nur kurzfristigen Bestand der Wahlkreiseinteilung für die nächste Wahlperiode.

Technische Schwierigkeiten, also in den einzelnen Wahlkreisen liegende objektive Gründe, haben bereits die Wahlkreiskommission bewogen, bei acht innerhalb der Marge liegenden Wahlkreisen von einer Änderungsempfehlung abzusehen. Als objektive Gründe in diesem Sinne hat sie anerkannt das Durchschneiden von Landkreisgrenzen, die Trennung sonstiger größerer administrativer Gebietseinheiten, die fehlende Übereinstimmung von Bundestags- und Landtagswahlkreisen, die Zerstörung gewachsener Strukturen und auch die relative Bedeutungslosigkeit einer Margenüberschreitung. Aus Erwägungen dieser Art sollen unverändert bleiben die Wahlkreise 97 (Coesfeld – Steinfurt I), 98 (Steinfurt II), 101 (Gütersloh), 133 (Hochtaunus), 146 (Neuwied), 164 (Böblingen), 210 (Starnberg) und 223 (Bayreuth).

Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 8, 10, 11.

Die Reformkommission schließt sich dieser Bewertung bezüglich der aufgeführten Wahlkreise an. Die eigenen Erfahrungen der Mitglieder der Reformkommission wie auch Zuschriften an sie zeigen, daß ähnliche objektive Gründe in praktisch allen Wahlkreisen einem Neuzuschnitt entgegenstehen. Sie mögen zwar zumeist nicht dasselbe Gewicht haben wie in den genannten Fällen; diese Tatsache ist aber auch in den anderen in Frage stehenden Wahlkreisen als ein Element der Rechtfertigung neben anderen zu berücksichtigen.

Ein weiterer Gesichtspunkt, der einem Neuzuschnitt von Wahlkreisen entgegenstehen kann, ist der der Kontinuität.

Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 46.

Er ergibt sich aus der auch vom Bundesverfassungsgericht ausdrücklich hervorgehobenen Erwägung, daß in einem System einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl eine engere persönliche Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zu dem Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind, geknüpft werden soll.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 16, 130 (140).

Diese im politischen System der Bundesrepublik Deutschland bewährte und in ihrer Bedeutung für das Funktionieren dieses Systems kaum zu überschätzende persönliche Beziehung eines Wahlkreisabgeordneten zu der Wahlkreisbevölkerung entsteht nicht von selbst und sofort. Sie muß vielmehr langfristig aufgebaut und ständig gepflegt werden. Voraussetzung dafür, daß diese wichtige Aufgabe des Wahlkreisabgeordneten gelingt, ist die Kontinuität des Wahlkreiszuschnitts über längere Zeit hinweg.

Dieser Gesichtspunkt greift zunächst bei den drei Wahlkreisen in den neuen Ländern und im Osten Berlins, deren Bevölkerungsabweichung innerhalb der Marge von 25 bis 33⅓ v. H. liegt. Sie bestehen erst seit der Vereinigung Deutschlands, also erst seit kurzer Zeit. In ihnen ist der Aufbau einer engeren Beziehung der Wahlkreisabgeordneten zur Bevölkerung naturgemäß erst im Entstehen, nicht zuletzt auch durch die mangelnde Einübung der Bevölkerung in das übernommene neue politische System bedingt. Bei dieser Sachlage würde eine Wahlkreisänderung das allmähliche Wachsen einer engeren Bindung empfindlich stören und damit auch den Prozeß des politischen Zusammenwachsens von Ost- und Westdeutschland beeinträchtigen. Es handelt sich um die Wahlkreise 260 (Berlin-Hellersdorf – Marzahn), 266 (Rostock-Land – Ribnitz-Damgarten – Teterow – Malchin) und 323 (Chemnitz I).

Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 29.

Der Gesichtspunkt der Kontinuität rechtfertigt es aber – zusammen mit den anderen genannten Erwägungen – letztlich auch bei denjenigen Wahlkreisen, die innerhalb der genannten Marge liegen und bisher noch nicht gesondert erwähnt worden sind, von einem Neuzuschnitt abzusehen. Dies ergibt sich aus der Besonderheit des Neuzuschnitts von Wahlkreisen für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag: Der neu abgegrenzte Wahlkreis besteht ausschließlich für die Dauer einer Wahlperiode; er wird wegen der vom Deutschen Bundestag bereits beschlossenen Verringerung der Zahl der Wahlkreise und damit praktisch des Neuzuschnitts aller Wahlkreise für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag erneut geändert werden.

Dies ist eine Tatsache, die unter dem Gesichtspunkt der für eine fruchtbare politische Arbeit erforderlichen Kontinuität für die Wahlkreisbevölkerung wie auch für die Wahlkreisabgeordneten unzumutbar erscheint.

In diesem Zusammenhang darf auch eine quantitative Erwägung nicht unberücksichtigt bleiben. Nach dem gegenwärtigen Erkenntnisstand werden 31 Wahlkreise am Wahltag ein Bevölkerungsungleichgewicht von zwischen 25 und 33⅓ v. H. haben. Eine Änderung ihres Zuschnitts würde nicht nur sie betreffen, sondern erfahrungsgemäß Folgeänderungen in jeweils drei bis sieben Wahlkreisen nach sich ziehen. Wie bereits zuvor erwähnt, führt beispielsweise der Vorschlag der Wahlkreiskommission, acht Wahlkreise zwischen den Ländern umzuverteilen und 30 Wahlkreise neu zu schneiden, zu Änderungen in 138 der insgesamt 328 Wahlkreise. Die zu erwartende Zahl der Änderungen zeigt, daß es hier nicht um einige eher singuläre Vorgänge geht, sondern daß erhebliche Teile der Bundesrepublik Deutschland von ihnen betroffen würden. Damit gewinnt der Gesichtspunkt der Gefährdung der Kontinuität der politischen Arbeit eine Dimension, die es zusätzlich rechtfertigt, ihm unter Mitberücksichtigung auch der anderen dargelegten Erwägungen den Vorrang gegenüber dem Gesichtspunkt der genannten Gleichheitsgebote einzuräumen.

Die Reformkommission greift mit ihrem Vorschlag auch die Bedenken der Länder auf. In ihren Stellungnahmen zu den Vorschlägen der Wahlkreiskommission

> Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 7 bis 12,

und verstärkt in dem Gespräch der Reformkommission mit den Bevollmächtigten der Länder beim Bund am 6. März 1996 wurden von seiten des ganz überwiegenden Teils der Länder im Hinblick auf die vorgesehene Verkleinerung grundlegende Änderungen der Wahlkreisstruktur für die 14. Wahlperiode abgelehnt.

Die Reformkommission sieht sich bei dieser Betrachtungsweise im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Es hat seit seiner ersten Entscheidung zum Wahlrecht im Jahre 1952 immer wieder betont, daß Inhalt und Realisierung des Gleichheitsgebots von den zeitlichen, örtlichen und konkreten politischen Verhältnissen abhängen.

> Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 58; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 81ff.; Paech, Gutachten (Kommissions-Drucksache 12), S. 38.

b) Nichtberücksichtigung minderjähriger Deutscher bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen

Die Reformkommission sieht gegenwärtig davon ab, eine Empfehlung zu dem Vorschlag vorzulegen, § 3 Abs. 2 Satz 4 BWG dahin gehend zu ändern, daß bei der Ermittlung der Bevölkerungszahlen der Wahlkreise und der Länder außer Ausländern auch minderjährige Deutsche unberücksichtigt bleiben. Das vorliegende Datenmaterial läßt keine Notwendigkeit erkennen, eine solche Gesetzesänderung schon für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag in Betracht zu ziehen Die Reformkommission behält sich jedoch vor, in ihrem Schlußbericht auf diesen Vorschlag zurückzukommen.

Das Bundeswahlgesetz stellt für die Berechnung der Wahlkreisgröße und der Verteilung der Wahlkreise auf die Länder nicht auf die Zahl der Wahlberechtigten, sondern auf die Zahl der Deutschen einschließlich der Minderjährigen ab. Es geht dabei von der Prämisse aus, daß im ganzen Wahlgebiet die Altersschichtung der Deutschen annähernd gleich ist. Diese Prämisse stellt der Gutachter Heintzen im Hinblick darauf in Frage, daß in den neuen Ländern der Anteil der minderjährigen Deutschen größer ist als im übrigen Bundesgebiet. Ausgehend von der These, daß die Wahlrechtsgleichheit den Gesetzgeber verpflichtet, bei der Wahlkreiseinteilung von Berechnungsgrundlagen auszugehen, die die Chancengleichheit aller an der Wahl Beteiligten gewährleisten, fordert er deshalb die genannte Änderung des Bundeswahlgesetzes, sofern die ungleichmäßige Verteilung der minderjährigen Deutschen über das Wahlgebiet nicht nur geringfügig und von einer gewissen Dauer ist.

> Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 38ff.

Die anderen Gutachter und Sachverständigen unterstützen diesen Vorschlag zum Teil

> Bryde, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 13; Mahrenholz, ebd., 16f., 39,

oder halten ihn zumindest für erwägenswert.

> Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 107.

Ein Sachverständiger widerspricht ihm nachdrücklich. Das Grundgesetz trenne das Repräsentativprinzip von der Frage der Wahlberechtigung, deshalb dürfe diese Trennung nicht aufgehoben werden. Sie würde zu einer Art verstecktem, dem deutschen Wahlrecht fremden Pluralwahlrecht führen.

> Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 38.

Die Reformkommission sieht gegenwärtig keinen Anlaß, sich hiermit näher auseinanderzusetzen. Aufgrund des vorliegenden Datenmaterials besteht noch keine Notwendigkeit, hierzu schon für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag eine Empfehlung vorzulegen.

Nach einer Übersicht des Statistischen Bundesamtes vom Dezember 1994

> Kommissions-Materialie 2, Anlage 1,

lag der Anteil der Minderjährigen an der Bevölkerung 1993 in den neuen Ländern durchgängig über dem in den alten Ländern. Die Abweichungen der Anteile von 20.62, 21.66, 21.13, 22.60 und 24.10 v. H. vom durchschnittlichen Anteil der Minderjährigen an der deutschen Bevölkerung von 18.91 v. H. erscheinen jedoch nicht so gewichtig, daß sie eine Gesetzesänderung erfordern. Dies gilt um so mehr, als

die genannte Übersicht auf eine Angleichung des Minderjährigenanteils hindeutet. Ein Vergleich der Anteile der Minderjährigen an der Bevölkerung der Länder in den Jahren 1990 und 1993 zeigt in allen alten Ländern mit Ausnahme Berlins einen Anstieg und in allen neuen Ländern ein Absinken des Minderjährigenanteils.

Die Reformkommission wird die Entwicklung weiter verfolgen und gegebenenfalls in ihrem Schlußbericht eine Empfehlung zu diesem Vorschlag unterbreiten.

c) Wahlkreiszuschnitt und Probleme der großflächigen Wahlkreise

Die Reformkommission sieht davon ab, schon für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag Empfehlungen dazu vorzulegen, wie die besonderen Probleme der Betreuung großflächiger Wahlkreise beim Wahlkreiszuschnitt berücksichtigt werden können. Sie wird entsprechende Empfehlungen in ihrem Schlußbericht unterbreiten.

Der Deutsche Bundestag hat der Reformkommission aufgetragen, bei ihren Überlegungen zum Neuzuschnitt der Wahlkreise für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag „auch die räumliche Ausdehnung der Wahlkreise in die Betrachtung miteinzubeziehen". Die Reformkommission hat die Gelegenheit der Befragung von Gutachtern und Sachverständigen zu verfassungsrechtlichen Fragen für die Wahl zum Deutschen Bundestag 1998 genutzt, auch die verfassungsrechtlichen Aspekte dieser Frage untersuchen zu lassen. Sie ist – zusammenfassend dargestellt – weitgehend übereinstimmend dahin gehend beantwortet worden, daß die räumliche Ausdehnung eines Wahlkreises als ein Kriterium neben anderen beim Zuschnitt der Wahlkreise berücksichtigt werden könne, nicht aber auch müsse, dies dann aber in das Bundeswahlgesetz aufgenommen werden solle und nicht dazu führen dürfe, daß die Toleranzgrenzen der zulässigen Abweichung der Bevölkerungszahlen dieser Wahlkreise von der durchschnittlichen Wahlkreisbevölkerung überschritten würden.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 64; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 69f.; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 12; Knies, ebd., S. 16; Mahrenholz, ebd., S. 17f.; Püttner, ebd., S. 19; Schneider, ebd., S. 20.

B. Verteilung der Wahlkreise auf die Länder

Empfehlung der Reformkommission

Die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder wird nicht geändert.

Gemeinsam mit den für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erforderlichen Änderungen des Bundeswahlrechts werden die wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an gesetzlich verankert, insbesondere die künftige Zahl der Abgeordneten.

1. Vorschlag

Die Reformkommission empfiehlt mit breiter Mehrheit, die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag nicht zu ändern und im Zusammenhang damit den Beschluß zur Verkleinerung des Deutschen Bundestages gemeinsam mit den Änderungen des Bundeswahlrechts für die 14. Wahl zum Deutschen Bundestag gesetzlich zu verankern. Sie hält den Verzicht auf eine Umverteilung von Wahlkreisen zwischen den Ländern für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag vor dem Hintergrund des für die 15. Wahlperiode notwendigen umfassenden Neuzuschnitts der Wahlkreise für verfassungsrechtlich zulässig, wenn die Verkleinerung des Deutschen Bundestages bereits in dem Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes für die 14. Wahl zum Deutschen Bundestag gesetzlich geregelt wird.

Die Reformkommission wird ihre Empfehlungen zu den wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung des Deutschen Bundestages, insbesondere zur künftigen Zahl der Abgeordneten, unverzüglich in einem Ergänzungsbericht nachreichen.

a) Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlkreisverteilung und Vorschlag der Wahlkreiskommission

Die Reformkommission geht bei ihren Überlegungen zur Verteilung der Wahlkreise auf die Länder von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dem durch die Wahlkreiskommission erarbeiteten Vorschlag aus.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 3 Nr. 3 BWG hat die Wahlkreiskommission bei ihren Vorschlägen u.a. den Grundsatz zu beachten, daß die Zahl der Wahlkreise in den einzelnen Ländern deren Bevölkerungsanteil soweit wie möglich entsprechen soll. Adressat der Vorschrift ist ihrem Wortlaut nach allein die Wahlkreiskommission, deren Vorschlag zur Änderung der Wahlkreiseinteilung Diskussions- und Entscheidungsgrundlage des Gesetzgebers ist, ihn aber nicht von der eigenen Entscheidung im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben entbindet. Diese Vorgaben des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht dahin gehend konkretisiert, daß der Grundsatz der gleichen Wahl nach Artikel 38 Abs. 1 erfordert, „daß grundsätzlich kein Bundesland mehr Wahlkreise umfaßt, als seinem Anteil an der Bevölkerung des Bundesgebietes entspricht".

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 16, 130 (140).

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierzu setzt bei den Überhangmandaten an. Sie beeinträchtigten die verfassungsrechtlich geforderte Erfolgswertgleichheit der Stimmen und seien deshalb unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit nur insoweit zu rechtfertigen, als sie die notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl seien. Überhangmandate seien keine notwendige Folge des geltenden Wahlsystems, wenn sie darauf beruhten, daß ein Land mehr Wahlkreise habe, als es seinem Anteil an der Bevölkerung des Bundesgebietes entspreche. Um dies zu verhindern, müßten annähernd gleich große Wahlkreise

gebildet werden, was deren angemessene Verteilung auf die Länder gewährleiste und damit den Anfall von Überhangmandaten auf das verfassungsrechtlich zulässige Mindestmaß beschränke.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 16, 130 (140); Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 26f., 35; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 39f., 56; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 62f.; Bryde, ebd., S. 13; Knies, ebd., S. 14; Mahrenholz, ebd., S. 47; Schneider, ebd., S. 49f.

Die Wahlkreiskommission schlägt gemäß dem genannten gesetzlichen Auftrag vor, in den Ländern eine Anpassung der Zahl der Wahlkreise an ihren Bevölkerungsanteil vorzunehmen, wenn eine Verteilung der Wahlkreise auf die Länder nach den Regeln der Auf- und Abrundung der errechneten Dezimalstellen ansteht. Dieses Verfahren führt zur Umverteilung von acht Wahlkreisen zwischen den Ländern. Hamburg, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und die fünf neuen Länder verlieren je einen Wahlkreis, es gewinnen hinzu Bayern drei, Baden-Württemberg zwei sowie Berlin, Hessen und Niedersachsen je einen Wahlkreis.

Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 6f.

b) Gründe für den Vorschlag der Reformkommission

Die Reformkommission legt eine vom Vorschlag der Wahlkreiskommission abweichende Empfehlung vor. Sie entspricht damit ihrem bereits oben dargelegten Auftrag, die Zahl der Wahlkreisänderungen auf das verfassungsrechtlich zulässige Mindestmaß zu begrenzen (s. o. II. A. 2. a).

Ausgangspunkt der Erwägungen der Reformkommission ist die Tatsache, daß Wahlkreise, die für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag neu geschnitten werden, nur vier Jahre Bestand haben werden. Sie werden für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag erneut geändert werden müssen, weil die Verkleinerung dieses Bundestages und der damit verbundene Wegfall von zwischen 29 und 42 Wahlkreisen praktisch zu einer Neuabgrenzung aller Wahlkreise in Deutschland führen wird.

Wahlkreise, die von vornherein nur für die Dauer einer Wahlperiode Bestand haben, sind verfassungsrechtlich letztlich nicht zu rechtfertigen, wie unten näher dargelegt wird. Sie sind jedenfalls, wenn auch dem Gleichheitsideal näher kommend, verfassungsrechtlich nicht legitimer als die lediglich noch eine Wahlperiode andauernde Beibehaltung der, wenn auch gleichheitsferneren, Kontinuität der bestehenden Wahlkreisverteilung.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 58ff.; dem ist auch einer der Sachverständigen im wesentlichen gefolgt, vgl. Püttner, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 33.

Sind aber beide denkbaren Problemlösungen gleichermaßen verfassungsfern, so steht es im Ermessen des Gesetzgebers, sich für eine von ihnen zu entscheiden.

Die Reformkommission ist zur Überzeugung gelangt, damit nicht im Widerspruch zur zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu stehen. Zum einen sind die bislang vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Sachverhalte nicht mit dem vorliegenden Sonderfall vergleichbar. Zum anderen ist nach der Rechtsprechung des Gerichts jeweils eine aktualitätsbezogene Sicht und Prüfung des Wahlrechts erforderlich, wie sie die Reformkommission vorgenommen hat.

Im einzelnen ergibt sich dies aus den nachfolgenden Erwägungen.

(1) Besonderheit des Sachverhalts

Die Verkleinerung des Deutschen Bundestages bringt eine besondere, bisher nie vorliegende Ausnahmesituation mit sich.

Soweit bislang Fragen der Wahlkreiseinteilung zu beurteilen waren, hatten Bevölkerungsverschiebungen für Ungleichgewichte gesorgt. Zu beurteilen war, wann diese Ungleichgewichte ein solches Ausmaß angenommen hatten, daß eine Reaktion erforderlich wurde und die Kontinuität nicht länger aufrecht erhalten werden konnte. Die neue Einteilung hatte dann aber die Aussicht, längere Zeit Bestand zu haben, da größere Veränderungen der Bevölkerungszahlen in einem langwierigen Prozeß vor sich gehen.

Völlig anders ist demgegenüber die derzeitige Situation. Die jetzt festzulegende Wahlkreiseinteilung wird ausschließlich noch für eine Wahlperiode Gültigkeit besitzen. Daran wird sich, wie dargestellt, ein umfassender Neuzuschnitt anschließen. Das Verfassungsgericht konnte bisher nicht darüber befinden, ob und wie eine solche Situation die Anforderungen an die Wahlkreisverteilung beeinflußt.

(2) Maßstab für die verfassungsrechtliche Bewertung des Sachverhalts

Maßstab der verfassungsrechtlichen Bewertung der vorliegenden Sondersituation sind die grundsätzlichen Aussagen des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht.

Der Verfassungsgrundsatz der gleichen Wahl ist danach keinesfalls ohne Einschränkungen zu verwirklichen. Das Bundesverfassungsgericht hat vielfältige Gründe herausgearbeitet, die mit der Wahlrechtsgleichheit konkurrieren und ihr je nach dem Ergebnis der Prüfung im Einzelfall auch vorgehen können. So ist die Berücksichtigung wichtiger wahlrechtspolitischer oder wahlsystematischer Erwägungen als zwingender Grund zur Einschränkung der Wahlgleichheit dem Bundesverfassungsgericht nicht fremd.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 30, 227 (249).

Seit Beginn seiner diesbezüglichen Judikatur betont das Gericht zudem die notwendige Abhängigkeit seiner Beurteilungskriterien von der aktuellen politischen Situation. So „sind die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts auf politische Realitäten

bezogen, und das Gericht darf nicht den politischen Raum außer acht lassen, in dem sich seine Entscheidungen auswirken. Es geht hier nicht um ein abstraktes Wahlrecht, sondern um ein konkretes Wahlgesetz ... zu einem bestimmten Zeitpunkt. ... Eine Wahlrechtsbestimmung kann ... zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein und ... zu einem anderen Zeitpunkt nicht."

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1, 208 (259); zuletzt bestätigt durch BVerfGE 82, 322 (338).

Politische Realität der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag wird sein, daß er der letzte vor der Verkleinerung und damit verbunden einem praktisch vollständigen Wahlkreisneuzuschnitt sein wird. Die Reformkommission hat die sich daraus ergebenden Aspekte, die gegen eine Änderung der gegenwärtigen Wahlkreisverteilung sprechen, geprüft und abgewogen gegenüber den Anforderungen, die die Wahlrechtsgleichheit stellt.

Gegen die Änderung der Wahlkreisverteilung spricht die Gefahr von Funktionsstörungen für das politische System der Bundesrepublik Deutschland, wenn es innerhalb von nur vier Jahren zu einem doppelten Bruch in der Kontinuität der Wahlkreise käme, der – gerade vor dem Hintergrund der mehrheitswahlrechtlichen Elemente des Wahlrechts – eine besondere, auch verfassungsrechtlich gewährleistete Bedeutung zukommt.

(3) Kontinuität und Gefahr von Funktionsstörungen für das politische System

Der Wahlkreis hat eine Bedeutung, die weit über die Organisation und Durchführung der Wahl nach den Bestimmungen des Bundeswahlgesetzes hinausgeht. Er ist der Raum, in dem wesentliche Prozesse demokratischer Willensbildung stattfinden.

Die Bürger-Abgeordneten-Beziehung ist von grundlegender Bedeutung für das System der repräsentativen Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland. Das Volk als primärer Träger der Staatsgewalt übt seine Herrschaft vorrangig durch die Teilnahme an Wahlen aus, aus der die gesetzgebende Gewalt, das Parlament, hervorgeht (Artikel 20 Abs. 2 GG). Bindeglied zwischen Bürger und Parlament ist in erster Linie der unmittelbar gewählte Abgeordnete. Das Vertrauen des Bürgers in das politische System wird daher entscheidend mitgeprägt durch sein Vertrauen in die Abgeordneten. Dabei ist der aus dem eigenen Wahlkreis stammende Abgeordnete – neben den allgemein bekannten Mitgliedern der Partei- und Fraktionsspitzen sowie der Regierung – insbesondere für die gesellschaftlich Engagierten der entscheidende Repräsentant des politischen Systems. Die notwendige ständige Rückkoppelung zwischen dem Volk und dem Staatsorgan Bundestag findet auf lokaler Ebene zwischen dem Bürger und seinem Abgeordneten statt. Erfolgreich und damit das politische System stützend kann sie nur auf der Grundlage einer funktionierenden Bürger-Abgeordneten-Beziehung sein. Sie zu pflegen setzt eine intensive Betreuung des Wahlkreises und seiner Bürger durch den Abgeordneten voraus. Dies erfordert auf seiten der Abgeordneten eine genaue Kenntnis der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und administrativen Strukturen ihres Wahlkreises und der innerhalb dieser Strukturen handelnden Funktionsträger. Die Betreuung verlangt Vertrautheit mit den Problemen des Wahlkreises und seiner Bürger, mit seinem kulturellen wie religiösen Leben sowie den geschichtlichen Bezügen. Das Funktionieren dieser Beziehung setzt auch auf seiten der Bürger Kenntnis der Person ihres Abgeordneten voraus und dadurch die Möglichkeit, Vertrauen zu ihm zu gewinnen, nicht zuletzt aufgrund des Engagements, das der Abgeordnete für den Wahlkreis und seine Bürger an den Tag legt.

Alles dies gilt im übrigen nicht nur für den direkt gewählten Abgeordneten. Auch die Inhaber von Listenmandaten haben durchweg „ihren" Wahlkreis, in dem sie beheimatet sind, den sie betreuen und dessen Interessen sie in Parlament und Partei vertreten, nicht zuletzt in der Erwartung, in ihm auch einmal das Direktmandat zu gewinnen oder doch zumindest den Stimmenanteil ihrer Partei merklich zu steigern.

Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist weiter durch die hervorgehobene Rolle der Parteien gekennzeichnet, die bei dem politischen Willensbildungsprozeß des Volkes mitwirken (Artikel 21 Abs. 1 GG). Der Wahlkreis ist der Raum, in dem die politischen Parteien im Hinblick auf die Wahlen ihre Basisarbeit organisieren müssen. Die Wahlkreisarbeit der Parteien setzt ebenso wie die des Abgeordneten eine enge Verflechtung mit dem Wahlkreis und seinen Bürgern voraus.

Die geschilderte Bürger-Abgeordneten-Beziehung wie auch die Basisarbeit der Parteien in den Wahlkreisen sind für das Funktionieren des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland von kaum zu überschätzender Bedeutung. Diese direkte Beziehung zu erreichen war auch – nicht zuletzt aufgrund der schlechten Erfahrungen mit dem Wahlsystem der Weimarer Republik – das Ziel der Einführung der Personalwahl in das Wahlsystem des Bundes. Das besondere politische Gewicht dieser mehrheitswahlrechtlichen Elemente des Wahlsystems wurde auch in den der Reformkommission erstatteten Gutachten und während der Sachverständigenanhörung der Reformkommission besonders hervorgehoben, wobei betont wurde, daß es bisher in Rechtsprechung und Wissenschaft nicht hinreichend gewürdigt worden sei.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 33; Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 30ff.; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung S. 11; Bryde, ebd., S. 13; Knies, ebd., S. 14; Mahrenholz, ebd., S. 17; Schneider, ebd., S. 20.

Eine erfolgreiche politische Arbeit der Abgeordneten und Parteien im Wahlkreis erfordert als Grundlage eine räumliche Kontinuität der Wahlkreise. Denn die dafür erforderlichen Voraussetzungen entstehen und wachsen nur langsam und müssen ständig gepflegt werden.

Jede Änderung eines Wahlkreises beeinträchtigt die Arbeit der Abgeordneten und der Parteien. Bestehende Beziehungen zu den Bürgern sowie den ge-

sellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppierungen werden zerschnitten, neue müssen erst wieder aufgebaut werden. Dennoch müssen und können Änderungen im Wahlkreiszuschnitt hingenommen werden, wenn sie ihrerseits Kontinuität für eine längere Zeit und damit die Möglichkeit einer fruchtbaren Wahlkreisarbeit versprechen.

Auch die mit dem Verkleinerungsbeschluß des Deutschen Bundestages verbundene umfassende neue Wahlkreiseinteilung erscheint vertretbar. Sie wird rechtzeitig bekannt sein und damit Gelegenheit geben, sich auf sie einzustellen. Sie ermöglicht es, die Wahlkreise insgesamt so zu schneiden und zu verteilen, daß deren unveränderter Bestand und damit die erforderliche Kontinuität auf längere Zeit gewährleistet sind. Sie findet ihre Rechtfertigung schließlich in dem übergeordneten Gesichtspunkt der Verbesserung der Arbeit des Parlaments.

Unvertretbar und damit unzulässig erscheint dagegen der unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit an sich gebotene zweimalige Wechsel des Wahlkreiszuschnitts innerhalb von nur vier Jahren. Dies folgt aus mehreren Erwägungen.

Ein solcher Wechsel würde in den davon betroffenen Wahlkreisen auf längere Sicht die politische Betreuung und Vertretung der Bürger durch die Abgeordneten und die Parteien ernsthaft beeinträchtigen. Es muß davon ausgegangen werden, daß in diesen Wahlkreisen der mühsame und zeitraubende Aufbau einer nachhaltigen Beziehung zwischen den Abgeordneten sowie den Parteien und den Bürgern für die 14. Wahlperiode nicht in Angriff genommen wird, weil diese Bindungen nur vier Jahre später wieder zerschnitten werden. Einen solchen Aufbau wird es erst nach dem Zuschnitt der Wahlkreise für die 15. Wahlperiode geben. In der Zwischenzeit werden die Wahlkreise nicht optimal betreut.

In der aktuellen Situation des noch andauernden Zusammenwachsens der beiden Teile Deutschlands tritt ein Sondergesichtspunkt hinzu: Eine Änderung der Wahlkreisverteilung würde alle neuen Länder treffen, für die ein großflächiger Wahlkreisneuzuschnitt erforderlich wäre. Dies erscheint von besonderem Gewicht, da hier die Bürger-Abgeordneten-Beziehung sowie auch die Parteiorganisation in den Wahlkreisen noch in ihren Anfängen steht. Die doppelte Wahlkreisänderung würde das allmähliche Wachsen einer engeren Bindung empfindlich stören und auch den Prozeß der politischen Angleichung von Ost- und Westdeutschland gefährden.

Hinzu kommt, daß eine zweimalige Änderung zahlreicher Wahlkreise in vier Jahren den Bürgern nicht zu vermitteln sein wird. Während leicht verständlich zu machen ist, daß ein kleinerer Bundestag größere und daher neu zu schneidende Wahlkreise erfordert, ist eine zusätzliche Änderung vier Jahre zuvor nur sehr schwer zu erklären. Der abstrakte Begriff der Wahlrechtsgleichheit ist zwar hinsichtlich wichtiger Prinzipien wie der gleichen Stimmenzahl jedes Wahlberechtigten einleuchtend. Wieso er auch eine proportionale Verteilung auf die Länder erfordern soll, ist vor dem Hintergrund der nachfolgenden Neueinteilung nicht mehr einleuchtend. In Zeiten beträchtlicher Politik- und Wahlverdrossenheit muß eine solche nicht verständliche Entscheidung bestehende Vorbehalte noch verstärken.

Von entscheidender Bedeutung ist schließlich, daß es sich nicht um ein marginales Problem, sondern um ein großflächiges Geschehen handelt. Vom Vorschlag der Wahlkreiskommission wären 138 der 328 Wahlkreise, also weit über ein Drittel betroffen. Selbst wenn man berücksichtigt, daß durch einen Verzicht auf eine Anpassung im Bereich einer Bevölkerungsabweichung zwischen 25 und 33⅓ v. H. deutlich weniger Wahlkreise betroffen sein würden, bliebe die Zahl der zu verändernden Wahlkreise beträchtlich: Die Wahlkreiskommission schlägt die Umverteilung von acht Wahlkreisen vor. Hiervon wären 13 Länder betroffen, acht, die je einen Wahlkreis abgeben, und fünf weitere, die Wahlkreise gewinnen würden. In allen insgesamt 16 Fällen wären erfahrungsgemäß zwischen drei und sieben Wahlkreise von den Folgeänderungen betroffen. Sie müßten Teile entfallender Wahlkreise aufnehmen oder Gebiete an neu einzurichtende abgeben. Soweit bei diesem inneren Kreis von Nachbarwahlkreisen dadurch zu kleine oder zu große Wahlkreise entstünden, müßte der Ausgleich bei wiederum hier angrenzenden Wahlkreisen gesucht werden. Hinzu kämen die bis zu elf Wahlkreise, deren Bevölkerungsabweichung die Grenze von 33⅓ v. H. übersteigen wird, zuzüglich der hier vom Ausgleich betroffenen Wahlkreise, da diese Abweichungen nur teilweise bei der Umverteilung von Wahlkreisen mit ausgeglichen werden könnten.

Die genaue Zahl der betroffenen Wahlkreise ließe sich nur anhand konkreter Einteilungsvorschläge ermitteln. Auch ohne solche Vorschläge steht fest, daß weite Teile des Wahlgebietes von einer solchen Lösung betroffen wären.

Der doppelte Bruch in der Wahlkreiskontinuität innerhalb von nur vier Jahren erfaßt also weite Bereiche des Bundeswahlgebietes, darunter alle neuen Länder, führt zu einer nicht optimalen politischen Betreuung und Vertretung der betroffenen Wahlkreise wenigstens in der 14. Wahlperiode und ist den ohnehin politik- und wahlverdrossenen Bürgern nicht zu vermitteln. Er führt damit zur ernsthaften Gefahr einer Funktionsstörung des politischen Systems, also zu einem Ergebnis, das die Verfassung nicht wollen kann.

Die Reformkommission sieht sich in der Einschätzung der Gefahr bei einer zweimaligen Änderung zahlreicher Wahlkreise in nur vier Jahren durch die Stellungnahmen der Länder zu den Vorschlägen der Wahlkreiskommission bestätigt, die sie nach einer Konsultierung der Landesparteien abgaben. Die meisten Länder lehnen sie aus diesem Grunde ab, selbst einige derjenigen, die bei einer Umverteilung der Wahlkreise zwischen den Ländern zusätzliche Wahlkreise erhalten würden.

Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804), S. 8ff.

Weitere Länder schlossen sich in einem Gespräch der Bevollmächtigten der Länder beim Bund mit der Reformkommission am 6. März 1996 dieser Ablehnung an.

(4) Abwägung

Für ihre Empfehlung hatte die Reformkommission abzuwägen zwischen der geschilderten Gefahr von Funktionsstörungen als Folge eines doppelten Bruchs in der Kontinuität der Wahlkreiseinteilung und der Bedeutung, die einer proportionalen Verteilung der Wahlkreise auf die Länder für die Verwirklichung des Grundsatzes der gleichen Wahl zukommt.

Dabei war zu berücksichtigen, daß das Interesse von Abgeordneten und Parteien an einer Kontinuität der Wahlkreiseinteilung über mehrere Wahlperioden auch verfassungsrechtlich sein eigenes Gewicht gegenüber der Gleichheit der Wahl hat. Die Gewährleistung der freien Mandatsausübung durch Artikel 38 Abs. 1 und Artikel 48 Abs. 2 Satz 1 GG sowie der Mitwirkungsmöglichkeiten der Parteien durch Artikel 21 Abs. 1 GG sichert Parteien, Abgeordneten und den durch Artikel 48 GG ebenfalls geschützten Wahlbewerbern auch einen verfassungsrechtlichen Schutz ihrer berechtigten Interessen.

So für den Bereich der Parteien grundsätzlich auch Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 44.

Artikel 21 Abs. 1 GG gewährleistet die Mitwirkungsmöglichkeiten der Parteien. Die Stabilität der Wahlkreiseinteilung ist eine Voraussetzung für die Effektivität der politischen Arbeit einer Partei und ihrer Funktionsträger und damit letztlich ihrer Mitwirkungsmöglichkeiten. Ähnliches gilt für die Mitwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten.

Da beide Alternativen letztlich eine Stütze in der Verfassung finden und beide in den Ergebnissen gleichermaßen verfassungsfern sind, empfiehlt die Reformkommission entsprechend dem ihr erteilten Auftrag die Beibehaltung der bestehenden Verteilung der Wahlkreise auf die Länder bis zur umfassenden Neuaufteilung der Wahlkreise für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag.

Die Reformkommission hat ergänzend geprüft, ob es machbar wäre, die Verkleinerung bereits für die kommende 14. Wahlperiode durchzuführen und damit ohne einen doppelten Kontinuitätsbruch die proportionale Verteilung der Wahlkreise zu ermöglichen.

Sie ist dabei von einer endgültigen Beschlußfassung über die Modalitäten einer Verkleinerung im Mai 1996 ausgegangen. Ein früherer abschließender Beschluß des 13. Deutschen Bundestages mit dieser Intention erscheint ihr nicht realistisch, da ihm eine genaue Untersuchung und Beratung aller mit einer Verkleinerung einhergehenden Aspekte hätte vorausgehen müssen, wie sie derzeit die Reformkommission leistet und im Frühjahr 1997 endgültig abschließen will.

Dazu liegt ihr ein Szenario des Bundeswahlleiters vor, in dem dargestellt ist, bis zu welchem Zeitpunkt die Wahlkreiseinteilung für einen verkleinerten 14. Deutschen Bundestag abgeschlossen sein könnte. Zugrunde gelegt wird zum einen das traditionelle Verfahren der Prüfung der Wahlkreiseinteilung mit einer zusätzlichen Abstimmungsrunde mit den Innenministerien der Länder und den Parteien, um dem infolge der Reduzierung der Sitzzahl und dem damit verbundenen Neuzuschnitt praktisch aller Wahlkreise zu erwartenden erhöhten Abstimmungsbedarf Rechnung zu tragen. Dabei ergibt sich, daß nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens – vorausgesetzt, es verläuft ohne Verzögerungen – den Parteien in Abhängigkeit vom konkreten Wahltermin noch zwischen vier und sechs Monaten verbleiben würden, um sich auf die neue Wahlkreiseinteilung einzustellen und – soweit dies für Parteien, die nicht im Bundestag oder einem Landtag vertreten sind, gemäß § 18 Abs. 2 BWG erforderlich ist – um die notwendigen Unterstützungsunterschriften beizubringen. Selbst wenn man in einem verkürzten Verfahren auf eine zweite Abstimmungsrunde verzichten würde, was die Reformkommission im Hinblick auf die flächendeckenden Veränderungen nicht für ratsam hält, würde sich der genannte Zeitraum lediglich auf zwischen sieben und neun Monate verlängern.

Bundeswahlleiter, Szenario zur Möglichkeit der Verkleinerung des Parlaments bereits zur Wahl des 14. Deutschen Bundestages (1998) (Kommissions-Drucksache 16).

Selbst dieser Zeitraum wäre zu kurz, um sich auf weitgehend neue Wahlkreise einzustellen. Das erhellt der Vergleich mit dem Zeitraum, der den Parteien gegenwärtig – also ohne die besondere Belastung durch eine Verkleinerung – zur Vorbereitung der Wahl zur Verfügung steht: Knapp ein Jahr vor dem Wahltermin kann mit der Aufstellung der Bewerber begonnen werden. Bereits 19 bis 21 Monate zuvor können die Mitglieder der Vertreterversammlung zur Wahl der Bewerber bestimmt werden.

c) Notwendigkeit einer gesetzlichen Verfestigung des Verkleinerungsbeschlusses in der 13. Wahlperiode

Die verfassungsrechtlichen Überlegungen der Reformkommission gehen vom Beschluß des Deutschen Bundestages aus, die gesetzlichen Grundlagen für die Verkleinerung mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an noch in der laufenden 13. Wahlperiode zu schaffen. Dies ist bisher noch nicht geschehen. Da die gesetzliche Verankerung der Verkleinerung des Deutschen Bundestages aber Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Empfehlungen der Reformkommission zur Wahlkreiseinteilung ist, muß sie gleichzeitig mit den gesetzlichen Regelungen für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erfolgen.

Ähnlich Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 60ff.

Die Reformkommission empfiehlt daher, im Bundeswahlrecht gemeinsam mit der für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag erforderlichen Novellierung die wesentlichen Regelungen für die Verkleinerung mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an festzulegen, insbesondere die künftige Zahl der Abgeordneten. Empfehlungen hierzu wird die Reformkommission in einem ergänzenden Bericht rechtzeitig vorlegen.

d) Abweichende Ansichten

Die abweichenden Ansichten des von der Reformkommission bestellten zweiten Gutachters und der übrigen in der Sachverständigenanhörung befragten Sachverständigen zur Zulässigkeit einer übergangsweise weiteren Beibehaltung der derzeitigen Verteilung der Wahlkreise auf die Länder vermochten die Reformkommission nicht zu überzeugen.

Hingewiesen wird darauf, der 14. Deutsche Bundestag weise das gleiche Gewicht auf wie seine Vorgänger oder Nachfolger und auch seine Wahl müsse den Anforderungen der Verfassung in vollem Umfang genügen, die Verkleinerung könne daher eine verfassungswidrige Wahlkreiseinteilung nicht rechtfertigen.

Mahrenholz, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 16; Bryde, ebd., S. 13; Badura, ebd., S. 46.

Diese Ansichten beruhen letztlich auf der isolierten Betrachtung allein des 14. Deutschen Bundestages und der Wahlen hierzu. Sie berücksichtigen die oben im einzelnen ausgeführten Aspekte nach Überzeugung der Reformkommission nicht ausreichend. Sie würdigen den Sachverhalt nicht vollständig, da sie der einmaligen Sondersituation im Vorfeld der Verkleinerung nicht ausreichend Rechnung tragen und dadurch die politischen Realitäten, die auch das Bundesverfassungsgericht in seiner Wahlrechtsrechtsprechung berücksichtigt, außer acht lassen. Die Bedeutung des Gesichtspunktes der Kontinuität ist zwar auch von einem der Sachverständigen herausgestellt worden. Er sieht es aber nur als möglich an, deshalb auf den Ausgleich nicht ganzzahliger Wahlkreisdifferenzen zu verzichten.

Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 11.

Diese Betrachtung greift nach Ansicht der Reformkommission zu kurz. Sie berücksichtigt die oben näher dargelegten Gesichtspunkte nicht ausreichend, daß der Kontinuitätsbruch für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag weite Bereiche des Wahlgebiets erfassen würde, besonders auch die neuen Länder, und daß er keine neue Kontinuität schaffen würde.

Der vorgeschlagenen Lösung kann auch nicht entgegengehalten werden, der Deutsche Bundestag habe das Problem selbst geschaffen, da die Verkleinerung seine freie, verfassungsrechtlich nicht zwingende Entscheidung sei. Er könne das Problem deshalb nicht als Argument für die Aufrechterhaltung einer verfassungswidrigen Wahlkreisverteilung verwenden.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 45, 47.

Eine Veränderung der Zahl der Abgeordneten ist ebensowenig verfassungsrechtlich zwingend wie geboten. Sie steht im Ermessen des Gesetzgebers. Der Deutsche Bundestag hat dieses Ermessen dahin gehend ausgeübt, den Deutschen Bundestag mit Wirkung von der 15. Wahlperiode an zu verkleinern und die zur Umsetzung notwendigen Entscheidungen noch in der laufenden 13. Wahlperiode zu treffen. Ist diese Entscheidung aber legitim, muß sie – und die mit ihr verknüpften Folgen etwa für die Wahlkreise – auch den verfassungsrechtlichen Bewertungsmaßstab für diese Folgen bilden. So ist der Gesetzgeber beispielsweise auch frei in der Festlegung des Wahlsystems. Hat er sich für ein System entschieden, bildet dies den Maßstab für die verfassungsrechtliche Bewertung. Die Anforderungen, die aus der Gleichheit der Wahl folgen, sind je nach Wahlsystem unterschiedlich.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1, 208 (246f.); 6, 84 (90).

Hinzu kommt, daß eine Verkleinerung bereits für die 14. Wahlperiode aus den vorgenannten Erwägungen (vgl. II. B. 1. b [4]) nicht realistisch ist.

2. Andere Möglichkeiten

Die Reformkommission hat bei ihren Beratungen auch Alternativen und Ergänzungen zu der vorgeschlagenen Lösung auf ihre verfassungsrechtliche Notwendigkeit und rechtspolitische Eignung überprüft.

a) Kompensation von Überhangmandaten

So hat sie insbesondere erwogen, ob bei einem Verzicht auf eine Änderung der Verteilung der Wahlkreise auf die Länder ergänzend eine parteiinterne, länderübergreifende Kompensation von Überhangmandaten erforderlich ist.

Entsprechende Modelle sehen vor, daß zwar – wie bisher – alle direkt gewählten Bewerber Mitglied des Deutschen Bundestages werden. In den Fällen, in denen der Zweitstimmenanteil der Landesliste nicht für den Gewinn einer entsprechenden Zahl von Mandaten ausreicht, also nach der geltenden Regelung Überhangmandate entstünden, greift die Kompensationsregelung ein. Für jedes Überhangmandat erhält eine andere verbundene Landesliste derselben Partei ein Mandat weniger, als ihr nach der Unterverteilung zustünde. Eine Erhöhung der Mitgliederzahl des Deutschen Bundestages wird dadurch vermieden.

Kommissions-Drucksache 2 (neu) S. 10ff. und Anlagen E und F.

Diese Lösung fand in der Reformkommission keine Mehrheit.

Die Minderheit der Kommissionsmitglieder hält dagegen einen Verzicht auf eine Wahlkreisumverteilung nur dann für verfassungsrechtlich zulässig, wenn er flankiert wird durch ein derartiges Modell zur Vermeidung der Überhangmandate. Sie teilt zwar die dargelegte verfassungsrechtliche Bewertung der Sondersituation im Vorfeld der Verkleinerung im Ansatz, hält aber vor den Anforderungen der vom Bundesverfassungsgericht bislang streng formal beurteilten Wahlrechtsgleichheit eine Ergänzung des Vorschlags für notwendig. Durch eine parteiinterne Kompensation von Überhangmandaten könnte der Grund für die verfassungsgerichtliche Forderung nach einer proportionalen Verteilung der Wahlkreise auf die Länder – die Förderung des Entstehens von Überhangmandaten – beseitigt werden. Dadurch würde die Differenzierung des Stimmgewichts und damit der Eingriff in die Gleichheit des Erfolgswertes infolge von Überhangmandaten ausgeschlossen.

Die Kommissionsmehrheit sieht in den Kompensationsmodellen einen massiven Eingriff in das bestehende Wahlsystem, der nicht gewollt und aufgrund der vorstehend dargelegten verfassungsrechtlichen Bewertung der Empfehlung, die Wahlkreisverteilung auf die Länder nicht zu ändern, auch nicht erforderlich ist.

Modelle zur parteiinternen Kompensation entstandener Überhangmandate werden zwar, soweit ersichtlich, nirgends als verfassungswidrig angesehen, greifen aber doch substantiell in das geltende Wahlsystem ein. Sie verändern vor allem die föderale Organisationsstruktur der Wahlen.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 117ff.; Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 102ff.; Knies, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 67; Löwer, ebd., S. 81.

Werden Überhangmandate parteiintern verrechnet, so kann dies nicht auf derjenigen Landesliste geschehen, bei der die Überhangmandate angefallen sind, sondern die Verrechnung muß zu Lasten einer anderen Landesliste derselben Partei erfolgen. Dies Verfahren erscheint einmal gegenüber den Wählern der betroffenen Landesliste fragwürdig. Sie haben mit ihrer Zweitstimme auch einen in der Landesliste festgelegten Personenkreis gewählt. Ihre Stimme kommt dann aber letztlich dem Kandidaten eines anderen Landes zugute, den sie nicht wählen wollten und konnten. Dies Verfahren stellt zum anderen einen partiellen, versteckten Übergang zu einer Bundesliste dar, die das geltende Wahlrecht gerade nicht kennt. Es führt zu einem Ungleichgewicht des Erfolgswertes der für die einzelnen Landeslisten einer Partei abgegebenen Stimmen. Nur bundesweit ist der Erfolgswert der für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmen gleich.

Nach Auffassung der Mehrheit in der Reformkommission ist der mit dieser Lösung verbundene Systembruch so gravierend, daß er aus wahlrechtspolitischen Gründen unterbleiben sollte. Da bei der verfassungsrechtlich gebotenen Berücksichtigung der politischen Gesamtsituation – wie dargelegt – die Wahlkreisverteilung ohne Korrektur erhalten bleiben kann, ist dieser dem Auftrag der Reformkommission entsprechende Weg zu empfehlen.

Zudem ist bei den Kompensationsmodellen eine Unterscheidung zwischen den verfassungsrechtlich zulässigen Überhangmandaten, die notwendige Folge des Systems der personalisierten Verhältniswahl sind, und solchen, die durch die Wahlkreiseinteilung bedingt, also vermeidbar sind, nicht möglich. Die verfassungsrechtlich zulässigen Überhangmandate sind Ausdruck der mehrheitswahlrechtlichen Elemente des Bundeswahlgesetzes. Diese möchte die Reformkommission beibehalten, da sie die notwendige enge persönliche Bindung zwischen dem Abgeordneten und den Bürgern erst ermöglichen.

b) Eingeschränkte Korrektur der Wahlkreisverteilung

Die Reformkommission hat bei ihren Beratungen auch eine eingeschränkte Korrektur der Wahlkreisverteilung geprüft.

Entsprechende Vorschläge sehen vor, nur ganzzahlige Wahlkreisüberhänge abzubauen und sie den Ländern mit den höchsten Anspruchsergebnissen zuzuordnen. Dazu müßten sechs statt acht Wahlkreise umverteilt werden. Weiter könnte man den Abbau der ganzzahligen Wahlkreisüberhänge auf die Länder beschränken, in denen bei der Bundestagswahl 1994 Überhangmandate angefallen sind. Die Umverteilung bliebe dann auf fünf Wahlkreise beschränkt.

Vgl. den Bericht der Wahlkreiskommission (Bundestags-Drucksache 13/3804) S. 12ff., insbesondere unter 5.1.1 und 5.1.2.

Ein weiterer Vorschlag sieht vor, im Hinblick auf das Ziel des Bundesverfassungsgerichts, die Entstehung von vermeidbaren Überhangmandaten zu verhindern, lediglich ganzzahlige Wahlkreisüberhänge zu streichen und diese Wahlkreise nicht anderen Ländern zuzuordnen. Dazu wären sechs – beschränkte man sich auf die Länder, in denen bei der Wahl zum Deutschen Bundestag im Jahre 1994 Überhangmandate entstanden sind, fünf – Streichungen nötig.

Dadurch könnte zwar die Zahl der zu ändernden Wahlkreise gesenkt werden, betroffen blieben aber wesentlich mehr Wahlkreise als durch die Empfehlung, die die Reformkommission vorlegt. Auch sind die Folgen, die durch gestrichene oder neu zugeteilte Wahlkreise ausgelöst werden, regelmäßig gravierender als die durch Einwohnerkorrekturen bei im Kern bestehen bleibenden Wahlkreisen bedingten. Die Ausgangsbasis der Bewertung wäre daher auch bei diesem Vorgehen nicht wesentlich anders als bei dem Vorschlag der Wahlkreiskommission.

Bei dem Vorschlag, lediglich Wahlkreisüberhänge zu streichen, müßte zudem ein Grundsatz des Wahlsystems, das Prinzip der Parität von Listen- und Direktmandaten, aufgegeben werden.

Da die Reformkommission zu der Überzeugung gelangt ist, daß bei einer Umsetzung des Verkleinerungsbeschlusses in der laufenden Wahlperiode eine Änderung der Wahlkreisverteilung auf die Länder für die nächste Wahl zum Deutschen Bundestag verfassungsrechtlich nicht zwingend ist, schlägt sie vor, diesen der Intention des Einsetzungsbeschlusses entsprechenden Weg zu gehen.

C. Überhangmandate

Empfehlung der Reformkommission

Die Bestimmungen des § 6 Abs. 5 und des § 7 Abs. 3 Satz 2 des Bundeswahlgesetzes, die die Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze des Deutschen Bundestages durch Überhangmandate ermöglichen, bleiben für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag unverändert.

1. Verfassungsrechtliche Kritik an den Überhangmandaten

Die Reformkommission sieht einvernehmlich trotz der insbesondere im Anschluß an die Wahl zum 13. Deutschen Bundestag geäußerten Kritik keine Veranlassung, dem Deutschen Bundestag aus verfas-

sungsrechtlichen Gründen eine Änderung der Regelungen des Bundeswahlgesetzes, die zur Entstehung von Überhangmandaten führen können (§ 6 Abs. 5 und § 7 Abs. 3 Satz 2 BWG), zu empfehlen.

In der verfassungsrechtlichen Literatur werden in bezug auf die Überhangmandate im wesentlichen folgende Einwände erhoben:

- Das Auftreten von Überhangmandaten verletze den Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit der Wahl. Soweit Überhangmandate entstünden, würde das Stärkeverhältnis der Parteien im Deutschen Bundestag nicht mehr allein durch das Verhältnis der für sie abgegebenen Zweitstimmen festgelegt. Dadurch habe bei der letzten Wahl zum Deutschen Bundestag die rechnerisch zur Gewinnung eines Mandats benötigte Stimmenzahl für die CDU, der Partei mit den meisten Überhangmandaten, um zwischen drei- und viertausend niedriger gelegen als bei den Parteien, für die keine Überhangmandate angefallen seien. Darin wird eine unzulässige Differenzierung des Erfolgswertes der Wählerstimmen gesehen.
- Das System der personalisierten Verhältniswahl lasse einen Einfluß der Erststimme nur bei der Personalauswahl zu, nicht jedoch beim Proporz der Parteien.
- Das Bundesverfassungsgericht habe Überhangmandate nur als notwendige Folge der spezifischen Ziele des personalisierten Verhältniswahlsystems akzeptiert. Diese Voraussetzung sei jedoch nicht gegeben, da Überhangmandate durch eine Anrechnung auf die verbundenen Landeslisten – statt auf die einzelne Landesliste – verhindert werden könnten. Außerdem könnten sie durch Ausgleichsmandate ausgeglichen werden.

Zur Kritik vgl. im einzelnen die Darstellung bei Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 144ff., mit ausführlichem Literaturnachweis.

2. Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate

Die Reformkommission folgt diesen kritischen Stimmen nicht. Sie ist vielmehr mit dem Bundesverfassungsgericht, den von ihr hinzugezogenen Gutachtern und der Mehrheit der von ihr angehörten Sachverständigen der Ansicht, daß die bestehenden Regelungen des Bundeswahlgesetzes, die zum Auftreten von Überhangmandaten führen können, verfassungsgemäß sind.

Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner bisherigen Rechtsprechung davon ausgegangen, daß die durch Überhangmandate verursachte Abweichung von dem Erfordernis des gleichen Erfolgswerts jeder Stimme als notwendige Folge des besonderen Charakters der personalisierten Verhältniswahl mit dem Grundgesetz vereinbar ist, solange die Wahlkreise im Rahmen des Möglichen annähernd gleich groß sind.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 7, 63 (74f.); 16, 130 (139ff.); 79, 169 (171f.).

Kern der Argumentation ist, daß das Bundeswahlrecht nicht einem einheitlichen Wahlsystem folge, sondern eine Kombination von Elementen zweier solcher Systeme, einer Verhältniswahl und einer Personenwahl in Wahlkreisen, enthalte. Die Differenzierung des Stimmgewichts bei einem Auftreten von Überhangmandaten finde ihre Rechtfertigung in dem Anliegen der Personenwahl, eine engere persönliche Beziehung der Abgeordneten zu ihrem Wahlkreis zu ermöglichen.

Unter Bezugnahme auf diese Rechtsprechung geht auch der Deutsche Bundestag in einer aktuellen Wahlprüfungsentscheidung von der Verfassungskonformität der Überhangmandate aus.

Bundestags-Drucksache 13/2800, Anlage 1, S. 8f.; Stenographischer Bericht der 74. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. November 1995, S. 6562 A.

Die Reformkommission sieht keinen Anlaß, von dieser gefestigten verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung abzuweichen, die unter anderem zur Vermeidung von Überhangmandaten etwa gleich große Wahlkreise verlangt. Sie hat daher an anderer Stelle dieses Berichts ihre Empfehlungen dazu abgegeben, welche Schritte sie zur Korrektur von Abweichungen bei den Wahlkreisgrößen aus verfassungsrechtlicher Sicht für zwingend erforderlich hält. Sie hat dabei auch berücksichtigt, daß ihre Empfehlung, die Verteilung der Wahlkreise auf die Länder nicht zu verändern, bei der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag in einigen Fällen möglicherweise mit ursächlich für das Auftreten von Überhangmandaten sein könnte. Sie hält diese Folge jedoch aus den dargelegten Gründen für verfassungsgemäß (vgl. II. B. 1. b).

Die Ergebnisse der Anhörung führen nicht zu einer anderen Bewertung durch die Reformkommission:

Die Gutachten haben die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten als besondere Folge des Wahlsystems bestätigt. Sie betonen, die Wahlrechtsgleichheit könne in dem bestehenden Wahlsystem, das durch die Kombination des Verhältniswahlrechts mit Elementen der Mehrheitswahl geprägt sei, nicht ausschließlich an den für eine Wahlrechtsordnung geltenden Maßstäben gemessen werden. Überhangmandate seien Ausdruck der mehrheitswahlrechtlichen Komponente.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 75ff.; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 123ff., 154.

Dabei richte sich das Stärkeverhältnis der Parteien im Parlament zwar in der Regel, aber eben nicht immer, nach dem Verhältnis der Zweitstimmen.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 85f.; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 145.

Aus der Verwendung des Begriffs der personalisierten Verhältniswahl im Bundeswahlgesetz könne nichts Gegenteiliges gefolgert werden, da die Einzelregelungen zur Sitzverteilung diese Abweichung vom Proporz der Zweitstimmen zuließen.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 148.

Die Sachverständigen sind der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts überwiegend gefolgt.

Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 62; Knies, ebd., S. 66; Püttner, ebd., S. 70; Schneider, ebd., S. 71; dem Verfassungsgericht grundsätzlich zustimmend auch Bryde, ebd., S. 65.

3. Keine Notwendigkeit eines anderweitigen Ausgleichs

Die Reformkommission sieht keine verfassungsrechtliche Notwendigkeit, Überhangmandate durch ergänzende Regelungen auszugleichen, etwa durch Ausgleichsmandate oder eine Verrechnung bei den verbundenen Landeslisten.

Allerdings betonen einige der angehörten Sachverständigen, Überhangmandate seien im geltenden Bundeswahlrecht eine Irregularität. Sie sehen eine Verpflichtung des Gesetzgebers, in diesem Bereich tätig zu werden. So wird etwa ein geringfügiges Übergewicht der Zahl der Listenmandate gegenüber den Direktmandaten angeregt.

Bryde, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 66.

Auch wird die Forderung erhoben, die Verletzung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen durch Überhangmandate müsse – in jedem Fall

Mahrenholz, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 68f., 74, 85f., 89, 90, 91,

oder doch bei einer Überhandnahme wie bei der Wahl zum Deutschen Bundestag 1994 –

Schneider, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 71,

durch Ausgleichsmandate oder andere Formen der Kompensation einen Ausgleich erfahren.

Ausgleichsmandate verstärken das bereits durch Überhangmandate entstandene Übergewicht der Listenmandate gegenüber den Direktmandaten weiter. Eine zusätzliche Vergrößerung des Deutschen Bundestages durch Ausgleichsmandate in der 14. Wahlperiode, die einer spürbaren Verkleinerung des Deutschen Bundestages vorangehen soll, wäre kontraproduktiv und nicht vermittelbar. Vor allem würden sie ein weiteres unabdingbares Ziel des Wahlrechts, die Arbeitsfähigkeit des Parlaments zu sichern, gefährden. Die Möglichkeiten der Kommunikation und Zusammenarbeit und damit die Suche nach Kompromissen und tragfähigen Lösungen würden in einem durch Überhang- und zusätzliche Ausgleichsmandate möglicherweise beträchtlich vergrößerten Deutschen Bundestag ganz erheblich beeinträchtigt.

Eine Verrechnung von Überhangmandaten bei den verbundenen Landeslisten, also eine parteiinterne Kompensation, lehnt die Reformkommission aus den bereits dargelegten Gründen ab (vgl. II. B. 2. a).

Im übrigen kann eine abschließende Stellungnahme zur Überhangmandatsregelung einschließlich der sich aus der Anhörung ergebenden Folgerungen dem Schlußbericht der Reformkommission vorbehalten bleiben. Die Empfehlung der Reformkommission beruht auf der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverfassungsgericht wird im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens und einer Beschwerde gegen eine Wahlprüfungsentscheidung des Deutschen Bundestages die Verfassungsmäßigkeit der Regelungen über die Überhangmandate prüfen und voraussichtlich noch im laufenden Jahr darüber entscheiden. Diese Entscheidung bleibt für die abschließende Stellungnahme abzuwarten.

D. Grundmandatsklausel

Empfehlung der Reformkommission

Die Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 Satz 1 zweite Alternative des Bundeswahlgesetzes bleibt für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag unberührt.

1. Übereinstimmung mit den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen

Die Reformkommission ist einvernehmlich der Auffassung, daß die Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 Satz 1, zweite Alternative BWG mit den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen im Einklang steht.

Die verfassungsrechtliche Problematik der Grundmandatsklausel wird in dem zusammenfassenden Bericht des Bundesministeriums des Innern vom 4. Oktober 1995

Kommissions-Drucksache 2 (neu), S. 2f.,

am Beispiel der Wahl zum 13. Deutschen Bundestag deutlich. Dort heißt es:

„Die PDS hat 2 066 176 Zweitstimmen erzielt und damit nicht 5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten, sondern nur 4,4 %.

Gleichwohl ist die PDS gem. § 6 Abs. 6 Satz 1 2. Hs. BWG bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten mit zusätzlichen 26 Sitzen berücksichtigt worden, weil sie in vier Wahlkreisen in Ostberlin Direktmandate erzielt hat:

- Wahlkreis 249 (Berlin-Prenzlauer Berg): 53 368 Erststimmen = 40,6 %,
- Wahlkreis 258 (Berlin-Friedrichshain – Lichtenberg): 70 842 Erststimmen = 44,4 %,
- Wahlkreis 260 (Berlin-Hellersdorf – Marzahn): 75 000 Erststimmen = 48,9 %,
- Wahlkreis 261 (Berlin-Hohenschönhausen – Pankow – Weißensee): 59 503 Erststimmen = 36,8 %.

Die PDS hat also in Ostberlin mit insgesamt 258 695 Erststimmen die Voraussetzungen der Grundmandatsklausel erfüllt.

Die 5 %-Hürde liegt bei 2 355 258 Zweitstimmen, da die Gesamtzahl der gültigen Zweitstimmen 47 105 174 Stimmen ausmacht.

Eine Partei, die 4,999 % der Zweitstimmen, das sind 2 354 478 Stimmen, erzielt hätte, aber keine Direktmandate, wäre nicht im Verhältnisausgleich berücksichtigt worden; sie hätte keinen Sitz im Bundestag.

Demgegenüber hat die PDS 30 Sitze im Bundestag – 4 Direktmandate, 26 im Verhältnisausgleich erworbene Mandate – erhalten, obgleich sie 288 302 Zweitstimmen weniger erreicht hatte, als eine Partei erreicht hätte, die mit 4,999 % der Stimmen nicht am Verhältnisausgleich teilgenommen hätte, und obgleich ihr diese zusätzlichen 26 Sitze durch lediglich 258 695 Erststimmen in den direkt erworbenen Wahlkreisen zugefallen sind."

Hier setzt die Kritik der verfassungsrechtlichen Literatur an der Grundmandatsklausel an. Folgende Einwände werden im wesentlichen erhoben:

- Die Grundmandatsklausel begünstige gleichheitswidrig solche Parteien, die drei oder mehr Direktmandate erringen, deren Wahlergebnis bundesweit die Sperrklausel von 5 % der Zweitstimmen aber nicht erreicht (Schwerpunktparteien), gegenüber solchen Parteien, die keine drei Direktmandate erlangen, aber nur knapp unter 5 % der Zweitstimmen bleiben (Splitterparteien). Durch die Grundmandatsklausel würde der Erfolgswert der Wählerstimmen dieser Parteien extrem unterschiedlich gewichtet. Bei der Schwerpunktpartei fänden die Zweitstimmen beim Verhältnisausgleich volle Berücksichtigung, bei den Splitterparteien hingegen überhaupt keine.
- Unter Gleichheitsaspekten problematisch sei ferner das Mißverhältnis zwischen der Zahl der für die Überwindung der Sperrklausel erforderlichen Zweitstimmen und der Zahl der Erststimmen, die für die Erringung von drei Wahlkreisen erforderlich sind. Nach den Ausführungen des Bundesministeriums des Innern

  Kommissions-Drucksache 2 (neu), S. 4,

  sind für die Erringung dreier Direktmandate bundesweit betrachtet 0,6 % der abgegebenen Erststimmen ausreichend, während die Sperrklausel 5 % der Zweitstimmen erfordert (ein Verhältnis von etwa 1 : 8).
- Die Grundmandatsklausel gehe – gemessen an den eigenen Zielen – zu weit. Denn sie prämiere nicht die örtliche Stimmenkonzentration, sondern die über das ganze Bundesgebiet verstreut abgegebenen Stimmen für eine Partei.
- Die Grundmandatsklausel beeinträchtige die Funktionsfähigkeit des Parlaments, weil sie lokalen Schwerpunktparteien den Einzug ermögliche. Das zur Rechtfertigung vorgetragene Argument, eine lokale Schwerpunktpartei sei trotz Scheiterns an der Sperrklausel parlamentswürdig, sei nicht nachvollziehbar und dem Wahlrecht fremd. Im Interesse stabiler Regierungsverhältnisse müsse eher das Gegenteil richtig sein.
- Die Grundmandatsklausel könne durch das sog. Huckepack-Verfahren mißbraucht werden. Dabei verzichtet eine große Partei in einem bestimmten Wahlkreis auf die Aufstellung eines eigenen Kandidaten und empfiehlt ihren Wählern, mit den Erststimmen den Kandidaten einer kleineren, von ihr begünstigten Partei zu wählen. Schon die bloße Mißbrauchsmöglichkeit disqualifiziere die Grundmandatsklausel verfassungsrechtlich.

Zur Kritik im einzelnen vergleiche die von der Reformkommission eingeholten Gutachten

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 66ff.; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 72ff.; Paech, Gutachten (Kommissions-Drucksache 12), S. 4ff.,

jeweils mit ausführlichen Literaturnachweisen, ferner die Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern vom 4. Oktober 1995.

Kommissions-Drucksache 2 (neu), S. 2ff.

Die Reformkommission folgt den kritischen Stimmen in der verfassungsrechtlichen Literatur nicht. Sie ist vielmehr mit dem Bundesverfassungsgericht sowie mit der Mehrheit der von ihr angehörten Sachverständigen und hinzugezogenen Gutachter der Auffassung, daß die Grundmandatsklausel verfassungsgemäß ist. Dies entspricht im übrigen auch der Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages bei Wahleinsprüchen gegen die Gültigkeit der Wahlen zum 13. Deutschen Bundestag, soweit mit ihnen die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel gerügt wird.

Beschlußempfehlung und Bericht des Wahlprüfungsausschusses vom 26. Oktober 1995 (Bundestags-Drucksache 13/2800, Anlage 19), S. 54ff.; Stenographischer Bericht der 74. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. November 1995, S. 6562 A.

Das Bundesverfassungsgericht hält die Grundmandatsklausel in ständiger Rechtsprechung für verfassungskonform. Das Grundgesetz schreibe kein bestimmtes Wahlsystem vor.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 6, 84 (89).

Der Gesetzgeber habe die Freiheit, die reine Mehrheitswahl einzuführen oder eine Kombination von Verhältniswahl und Mehrheitswahl zu schaffen.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1, 208 (246).

Entscheide sich der Gesetzgeber für ein Wahlsystem, das Elemente der Mehrheitswahl mit solchen der Verhältniswahl mische, so ergäben sich daraus notwendig gewisse Modifizierungen der allgemeinen Wahlgrundsätze.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 3, 383 (394).

Innerhalb jedes Abschnittes der Wahl müsse allerdings Folgerichtigkeit herrschen.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1, 208 (246).

Die Bevorzugung von Schwerpunktparteien gegenüber Splitterparteien sei in diesem Sinne folgerichtig. Sie finde ihre Legitimation in der Personalisierung der Verhältniswahl. Der Bundesgesetzgeber habe sich für eine „mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl" entschieden und lege besonderes Gewicht auf die Wahl von Abgeordneten in Wahlkreisen. Der Charakter der Volksvertretung solle auch durch die Anwesenheit von Abgeordneten bestimmt werden, die eine persönliche Beziehung zu ihrem Wahlkreis haben. Diese Beimischung von Elementen des Mehrheitswahlrechts rechtfertige es, bei

dem grundsätzlich beschränkten Verhältnisausgleich Parteien, die sich in der Mehrheitswahl im Wahlkreis durchgesetzt haben, gegenüber solchen Parteien zu bevorzugen, die dieses Ziel des Bundeswahlgesetzgebers nicht erreicht haben.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 6, 84 (95f.).

Mit dieser Gestaltung des Wahlverfahrens habe der Bundesgesetzgeber die Grenzen seines Ermessens bei der Konkretisierung des Grundsatzes der gleichen Wahl nicht überschritten.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 6, 84 (96).

An anderer Stelle heißt es, daß hierin jedoch keine solche Benachteiligung der über das ganze Land verstreuten Parteien gegenüber Parteien mit Schwerpunkten liege, daß dies bei Berücksichtigung des dem Gesetzgeber eingeräumten Ermessens beanstandet werden müßte. Der Bevorzugung der Wahl in den Wahlkreisen liege u.a. der Gedanke zugrunde, daß örtliche Stimmenkonzentrationen besonders repräsentationswürdig seien. Es sei in einem solchen System nur folgerichtig, daß eine Schwerpunktpartei auf eine gewisse Stimmenzahl Mandate erhalte, während eine verstreute Partei unter Umständen auch mit einer erheblich größeren Stimmenzahl leer ausgehe.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 3, 383 (397).

Auch die bei der Mischung von Verhältnis- und Mehrheitswahlsystemen eher mögliche Manipulation macht das Mischsystem als solches nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht verfassungswidrig, selbst wenn es durch den Mißbrauch in einem konkreten Fall verfassungsrechtlich problematisch werde.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 7, 63 (75) zu Manipulationsmöglichkeiten beim Institut der Überhangmandate.

Mit Ausnahme von Heintzen teilen alle von der Reformkommission zugezogenen Sachverständigen und Gutachter die Rechtsauffassung des Gerichts. Der Gutachter Löwer etwa betont, daß der Wahlgesetzgeber mit den unterschiedlichen Modellen der Sperrklauseln in Verbindung mit der Grundmandatsklausel die Parteienlandschaft nicht mit einem Schlage habe unifizieren wollen, obwohl eine nur begrenzte Parteienvielfalt durchaus seine Zielvorstellung gewesen sei. Die Chance auf Teilhabe sei daher den Sonderbefindlichkeiten mit bestimmter regionaler Ausdrucksintensität (drei Wahlkreisgewinne) erhalten geblieben. Die Anknüpfung an das mehrheitswahlrechtliche Element des Wahlkreisgewinns sei dabei das Relevanzkriterium für die Repräsentationsbedürftigkeit der Sonderbefindlichkeit, sozusagen deren Lackmus-Test.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 94f.

An anderer Stelle führt der Gutachter aus, daß in der Repräsentanzfähigkeit solcher Regionalparteien keine den Wählerwillen verzerrende Situation liege. Schwerpunktparteien kämen entsprechend des auf sie entfallenen Zweitstimmenanteils bei der Sitzverteilung zum Zuge, die gewonnenen Wahlkreismandate würden wie bei allen Parteien angerechnet. Jede Partei, die sich regional konzentriere oder sich in der Organisation von Sonderbefindlichkeiten versuche, habe rechtlich dieselbe Chance, über die Grundmandatsklausel in den Deutschen Bundestag einzuziehen. Jeder Wähler habe auch rechtlich die gleiche Chance, einer solchen Partei mit seinem Stimmverhalten zum Erfolg zu verhelfen. Eine Verzerrung könne also nur im Stimmerfolg dieser Zweitstimmen liegen, die einer Partei zugute kämen, die zwar die Sperrklausel auch nicht überwunden, aber drei Wahlkreismandate gewonnen habe, im Vergleich zu anderen Parteien mit weniger als 5% der Zweitstimmen, die kein Wahlkreismandat gewonnen hätten. In diesem Vergleichspaar seien die Stimmen mit Wahlkreisgewinnen eben dadurch „ausgezeichnet", so daß ihre Privilegierung gerechtfertigt sei.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 97.

Zum Vorwurf des Mißverhältnisses zwischen der Zahl der für Überwindung der 5-Prozent-Sperrklausel erforderlichen Zweitstimmen und der Zahl der für die Erringung von drei Wahlkreisen erforderlichen Erststimmen bemerkt der Gutachter Paech zu Recht, daß dieser Ansatz das Gleichheitspostulat auf einen rein quantitativen Aspekt verkürze und sich gegenüber jeglicher qualitativer Betrachtung verschließe.

Paech, Gutachten (Kommissions-Drucksache 12), S. 19.

Ähnlich argumentiert der Sachverständige Badura. Natürlich ergäben sich arithmetisch betrachtet zum Teil ganz eigentümliche Folgen. Diese seien indessen juristisch irrelevant.

Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 53.

Weil die Mehrheit der Gutachter und Sachverständigen auch im übrigen im wesentlichen der Argumentationslinie des Bundesverfassungsgerichts folgt, kann die Reformkommission davon absehen, hierauf an dieser Stelle noch einmal im einzelnen einzugehen. Sie verweist insoweit auf die eingeholten ausführlichen Gutachten und den Stenographischen Bericht über die Anhörung vom 28. Februar 1996 (insbesondere die Seiten 52 bis 62). Auch eine vertiefende Auseinandersetzung mit den anderen Argumenten der Kritiker der Grundmandatsklausel erscheint entbehrlich. Das Bundesverfassungsgericht wird voraussichtlich noch in diesem Jahr erneut zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Grundmandatsklausel Stellung nehmen. Diese Entscheidung bleibt abzuwarten.

2. Ermessen des Gesetzgebers

Die Grundmandatsklausel ist nach alledem zwar grundgesetzkonform, verfassungsrechtlich geboten ist sie indessen zur Überzeugung der Reformkommission nicht.

Letzteres vertritt von den von der Reformkommission angehörten Sachverständigen und Gutachtern allein der Gutachter Paech unter Hinweis auf die konkrete historische Situation, in der diese Wahlrechtsregelung gesehen werden müsse.

Paech, Gutachten (Kommissions-Drucksache 12), S. 28ff.

Zwar hat das Bundesverfassungsgericht schon sehr früh betont, daß das Wahlrecht und insbesondere die Wahlrechtsgleichheit im Hinblick auf die jeweiligen zeitlichen, örtlichen und konkreten politischen Gegebenheiten gewürdigt werden müßten.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 1, 208 (259); 82, 322 (338f.); Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 58; Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 82f. und 99; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 52.

Daraus hat das Gericht indessen nicht den Schluß gezogen, die Grundmandatsklausel sei verfassungsrechtlich (abstrakt) geboten. Im Gegenteil vertritt das Bundesverfassungsgericht auch insoweit den Standpunkt, daß die Gestaltung des Wahlverfahrens im Ermessen des Wahlgesetzgebers steht.

Bundesverfassungsgericht, BVerfGE 6, 84 (96).

Die Reformkommission teilt diese Auffassung mit der Mehrheit der von ihr angehörten Sachverständigen und Gutachter.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 100; Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 53; Bryde, ebd., S. 54; Püttner, ebd., S. 56; Schneider, ebd., S. 57.

Sie hält eine Anwendung des räumlich-zeitlichen Ansatzes des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des gesetzgeberischen Ermessens auch auf die Grundmandatsklausel für folgerichtig.

3. Verfassungspolitische Aspekte

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt wäre eine Abschaffung der Grundmandatsklausel indessen problematisch und kann daher nicht empfohlen werden.

Die Sachverständigen Bryde, Knies, Mahrenholz und Püttner haben im Rahmen der öffentlichen Anhörung zu dieser Frage Stellung genommen. Bryde fordert ein faires Umgehen mit den Möglichkeiten der Wahlrechtsänderung. Eine hiervon betroffene Partei müsse ausreichend Zeit haben, sich auf die neuen Spielregeln einzustellen. Wenn man die Grundmandatsklausel streichen wolle, müsse dies sehr früh geschehen.

Bryde, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 54.

Mahrenholz ist der Meinung, daß die Grundmandatsklausel wegen der gegenwärtig bestehenden Sondersituation in bezug auf die Wähler in Ost und West nicht abgeschafft werden könne, es sei denn, dies würde durch eine Absenkung der 5-Prozent-Klausel kompensiert.

Mahrenholz, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 55.

Der von Badura betonte integrierende Charakter der Wahl

Badura, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 10f.,

würde ansonsten konterkariert und der von Löwer herausgestellte Grundsatz der „fair representation"

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 33ff.,

verletzt.

Mahrenholz, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 55.

Püttner befürchtet, daß eine Abschaffung der Grundmandatsklausel zum jetzigen Zeitpunkt vom Bundesverfassungsgericht als eine gezielte Maßnahme in eine bestimmte Richtung gedeutet würde.

Püttner, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 56.

Der Sachverständige Knies schließlich meint, daß gegen eine Aufhebung der Grundmandatsklausel derzeit zwar gewichtige politische Gründe sprechen mögen. Sie hätten indessen keinen verfassungsrechtlichen Rang.

Knies, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 55.

Die Reformkommission schließt sich der Auffassung der Sachverständigen an. Sie teilt die von diesen vorgetragenen Bedenken gegen eine Abschaffung der Grundmandatsklausel schon für die Wahlen zum 14. Deutschen Bundestag. Sie ist überdies der Meinung, daß es auch nicht den Gepflogenheiten entspreche, gegen eine derzeit im Parlament vertretene Partei eine Wahlrechtsänderung schon für die nächste Wahl zu beschließen.

4. Alternativen

Für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag können nach Auffassung der Reformkommission allerdings auch andere wahlrechtliche Lösungen erwogen werden.

Der Sachverständige Bryde etwa gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, ob die 5-Prozent-Klausel nicht generell Milderungen für regionale Schwerpunkte vorsehen müsse (als Alternative zur Grundmandatsklausel).

Bryde, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 54.

Auch der Sachverständige Mahrenholz meint, daß eine Absenkung der 5-Prozent-Klausel die Abschaffung der Grundmandatsklausel rechtfertigen könne.

Mahrenholz, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 56.

Der Sachverständige Püttner führt aus, der Gesetzgeber könne längerfristig auch nur eine Hürde – 5 % und sonst nichts – aufstellen. Zulässig wäre umgekehrt aber auch nur eine Hürde von drei Direktmandaten.

Püttner, Stenographischer Bericht Anhörung, S. 56.

Auch der Gutachter Löwer hält eine Sperrklausel ohne die Erleichterungsmöglichkeit einer Direktmandatsklausel gesetzlich ohne weiteres für zulässig.

Löwer, Gutachten (Kommissions-Drucksache 10), S. 101.

Der Gutachter Heintzen schließlich empfiehlt als Alternative zur Grundmandatsklausel eine Senkung und eine Föderalisierung der 5-Prozent-Klausel.

Heintzen, Gutachten (Kommissions-Drucksache 9), S. 75.

Die Reformkommission kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt davon absehen, hierzu eine Empfehlung auszusprechen, weil eine Entscheidung erst für die Wahl zum 15. Deutschen Bundestag getroffen werden muß. Sie wird in ihrem Schlußbericht dazu Stellung nehmen.

Bonn, den 8. Mai 1996

Hans-Ulrich Klose

Vorsitzender

Anhang

1. Verzeichnis der Kommissions-Protokolle

Sitzung/Datum	Wesentliche Beratungsgegenstände
1. Sitzung vom 9. Oktober 1995	– Begrüßung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages – Aufgaben und Arbeitsprogramm der Kommission – Beratung des Entwurfs eines Gesetzes zur Vorbereitung einer Verringerung der Zahl der Abgeordneten im Deutschen Bundestag – Kommissions-Drucksache 1 –
2. Sitzung vom 6. November 1995	– Bestimmung des stellvertretenden Vorsitzenden – Bericht des sachverständigen Mitglieds Johann Hahlen, Präsident des Statistischen Bundesamtes, zum Stand der Überlegungen der Wahlkreiskommission, zur Bevölkerungsentwicklung und zur Einwohnerverteilung auf die Wahlkreise – Kommissions-Drucksache 4 – – Weitere Arbeit der Kommission – Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage für die Arbeit der Kommission
3. Sitzung vom 4. Dezember 1995	– Beschlußfassung über die Durchführung einer öffentlichen Anhörung zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag
4. Sitzung vom 15. Januar 1996	– Bericht des sachverständigen Mitglieds Johann Hahlen, Vorsitzender der Wahlkreiskommission nach § 3 BWG – Antrag der Gruppe der PDS auf Vergabe eines weiteren Gutachtens zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der Grundmandatsklausel – Kommissions-Drucksache 7 –
5. Sitzung vom 28. Februar 1996	– Öffentliche Anhörung von Sachverständigen zu verfassungsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Wahl zum 14. Deutschen Bundestag
6. Sitzung vom 11. März 1996	– Beratung der Ergebnisse der Sachverständigenanhörung vom 28. Februar 1996
7. Sitzung vom 23. April 1996	– Beratung und Beschlußfassung über den Zwischenbericht der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages mit den Empfehlungen für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag

2. Verzeichnis der Kommissions-Drucksachen

Nr.	Inhalt der Drucksache
1	Entwurf eines Gesetzes zur Vorbereitung einer Verringerung der Zahl der Abgeordneten im Deutschen Bundestag
2 (neu)	Bericht zu Fragen der Grundmandatsklausel und zu verschiedenen Modellen der Sitzverteilung (Umverteilung von Wahlkreisen zwischen den Ländern, Kompensationsmodelle)
3	Modifiziertes Verfahren nach den §§ 6, 7, 48 BWG für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag im Zusammenhang mit der Parlamentsreform (Modell Scheu) [Abg. Gerhard Scheu]
4 (neu)	– Kurzdarstellung der derzeitigen Überlegungen der Wahlkreiskommission (nach § 3 BWG) für die Wahlkreiseinteilung zur Wahl des 14. Deutschen Bundestages – Übersicht über die Entwicklung der deutschen Bevölkerung in den Bundesländern seit Wiedergewinnung der deutschen Einheit – Liste der Wahlkreise, deren Größe mehr als 25 % von der durchschnittlichen deutschen Bevölkerungszahl der Bundestagswahlkreise abweicht [sv. Mitglied Johann Hahlen]
5	Gesetzentwurf Bundestags-Reformgesetz [Abg. Gerhard Scheu]
6	Fragestellungen für die Gutachtenaufträge der Reformkommission; verfassungsrechtliche Fragen für die 14. Wahlperiode
7	Antrag zur Vergabe eines Gutachtens zum Thema Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 1 zweite Alternative BWG [Abg. Dr. Dagmar Enkelmann]
8	Zahlengerüst über die deutsche Bevölkerung am 31. Dezember 1994 und Verteilung der Wahlkreise auf die Länder [sv. Mitglied Johann Hahlen]
9	Rechtsgutachten zu Fragen des Bundeswahlrechts im Hinblick auf die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag; erstattet im Auftrag der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages von Prof. Dr. Markus Heintzen
10	Aktuelle wahlrechtliche Verfassungsfragen; Rechtsgutachten erstattet dem Deutschen Bundestag von Prof. Dr. Wolfgang Löwer
11	Bericht Wahlkreiskommission (entspricht der Bundestags-Drucksache 13/3804)
12	Rechtsgutachten für die Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages zur Frage: Steht die sog. Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 Satz 1 zweite Alternative BWG mit den verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätzen in Einklang oder ist sie sogar verfassungsrechtlich geboten? von Prof. Dr. Norman Paech
13	Prüfung der Auswirkungen bei Verlusten von je einem Wahlkreis (durch Wegfall von ganzzahligen Wahlkreisüberschüssen) in Nordrhein-Westfalen und den neuen Ländern [sv. Mitglied Johann Hahlen]
14	Entwurf des Zwischenberichts der Reformkommission zur Größe des Deutschen Bundestages
15	Denkschrift zu Fragen des Wahlrechts des Bundes [Abg. Gerhard Scheu]
16	Szenario des Bundeswahlleiters zur Möglichkeit der Verkleinerung des Parlaments bereits zur Wahl des 14. Deutschen Bundestages (1998)

3. Verzeichnis der Kommissions-Materialien

Nr.	Inhalt der Materialie
1	Stellungnahme der Landesregierung Brandenburg zum Vorschlag der Wahlkreiskommission zur Abgrenzung der Wahlkreise
2	– Anteil der unter 18jährigen an der deutschen Bevölkerung nach Ländern – Anteil der ungültigen Zweitstimmen in den Ländern – Modellrechnung zur Sitzverteilung nach dem Ergebnis der Wahl zum Deutschen Bundestag 1994 unter Annahme einer gleichen Wahlbeteiligung in den Ländern [Quellen: Statistisches Bundesamt; Bundeswahlleiter]
3	Aufstellung über die gegenwärtigen Wahlkreise mit einer Abweichung ihrer deutschen Bevölkerung am 31. Dezember 1994 vom Bundesdurchschnitt von 15 bis unter 20 % und 20 bis unter 25 % [Quelle: Statistisches Bundesamt]
4	Beschlußfassung der Gemeinde Obersulm zur beabsichtigten Neueinteilung der Bundestagswahlkreise, hier: Wahlkreis 171 Heilbronn
5	Stellungnahme des Ministeriums des Innern des Landes Brandenburg zu den Modellen zur Kompensation von Überhangmandaten
6	Karte der Wahlkreise für die Wahl zum 13. Bundestag der Bundesrepublik Deutschland

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333